

POLIISIN TULOSVASTUU JA TEHTÄVÄROOLI
Kansalaisnäkökulma poliisin tehtäviin ja toimintatapaan

Esa Käyhkö
Hallintotieteen lisensiaatintutkimus
Hyväksytty 17.12.1996

Tampereen yliopisto
Taloudellis-hallinnollinen tiedekunta
Hallintotieteen laitos

SISÄLTÖ

SAATTEEKSI

1. JOHDANTO.....	1
2. POLIISIN TULOSASTUUN TUTKIMISEN TEOREETTISISTA LÄHTÖKOHDISTA	5
2.1 PERIAATTEELLISIA NÄKÖKOHTIA	5
2.2 TULOS- JA TULOSELLISUUSKÄSITYKSISTÄ	7
2.2.1 Näkökohtia tulostäärityksistä	7
2.2.2 Johtamistutkimuksen tulostäsitästyksistä	16
2.2.3 Tulostäsitästyksset uudenlaisessa julkisessa johtamisessa.....	20
2.3 TULOSASTUUN KÄSITTEELLISTÄMINEN	24
2.3.1 ‘Responsibility’ käsitteestä	24
2.3.2 ‘Accountability’ käsitteestä.....	28
2.3.3 Vallan ja auktoriteetin suhde vastuuseen	31
2.4 INSTITUTIONAALINEN NÄKÖKULMA TULOSASTUUSEEN	36
2.5 DEMOKRAATTISEN KONTROLLIN NÄKÖKULMA VASTUUSEEN	45
2.6 TULOSASTUU ‘UDELLEEN KEKSITYSSÄ’ HALLINNOSSA	50
2.7 JOHTOPÄÄTÖKSÄ	53
3. TULOSASTUU JA POLIISITOIMINTA: ALUSTAVA ARVIO.....	57
3.1 POLIISIN TEHTÄVISTÄ JA ROOLISTA	57
3.2 POLIISI SUOMESSA	61
3.3 POLIISIN TULOSASTUUKÄSITYKSET ERÄISSÄ MAISSA	66
3.3.1 Yleistä	66
3.3.2 Yhdysvallat	71
3.3.3 Saksa	72
3.3.4 Iso-Britannia.....	73
3.3.5 Ranska	74
3.3.6 Hollanti	76
3.4 POLIISIN TULOSOHJAUS- JA VASTUUMALLI SUOMESSA.....	79
3.4.1 Tulostohjausjärjestelmä.....	79
3.4.2 Virkastastuu tulostohjauksessa	81
3.5 KANSALAIS- JA ASIAKASNÄKÖKULMA POLIISITOIMINNAN ARVIOINNISSA	82
3.5.1 Yleistä	82
3.5.2 Poliisipalvelujen laatu- ja asiakasmääritytelyistä	84
3.5.3 Poliisimonitori poliisipalvelujen kansalaisarvioinnissa	88
4. POLIISIN TEHTÄVÄROOLIN TUNNISTAMINEN: EMPIIRINEN KANSALAI SARVIOINTI POLIISIN TEHTÄVISTÄ JA TOIMINTATAVASTA....	91
4.1 TUTKIMUSAINEISTO JA SEN HANKINTA.....	91
4.2 TUTKIMUSAINEISTON MERKITTÄVYYS JA TUTKIMUSMENETELMÄ	94
4.3 KANSALAISHAASTATTELUN TULOKSET	98
4.3.1 Poliisin tehtävien arvojärjestäminen	98
4.3.2 Poliisin kaikkein tärkein tehtävä kansalaisten mielestä	99
4.3.3 Tehtävien tärkeysarvostuserot taustamuuttujittain.....	100
4.3.4 Kansalaisten tyytyväisyys poliisin tehtävien hoitoon	103

4.3.5 Poliisin tehtävien arvojärjestäminen: nelikenttäanalyysi arvostuksista	105
4.3.6 Faktorianalyysi tärkeysarvostuksista	107
4.4 POLIISIKYSELYN TULOKSET	108
4.4.1 Tärkeysarvostusten tunnistaminen	108
4.4.2 Tyytyväisyysarvostusten tunnistaminen	111
4.5 POLIISIN TEHTÄVÄROOLIA SELVENTÄVIÄ KYSYMYKSIÄ	113
4.5.1 Tietojen saanti poliisitoiminnasta	113
4.5.2 Poliisin valtuudet	115
4.5.3 Houkuttelevuus rikolliseen toimintaan kansalaisten mielestä	116
4.5.4 Kansalaismielipide poliisin määrärahasosta	117
4.5.5 Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden erityiskysymys: omaisuuden suojele	118
4.5.6 Eräiden tehtävien ensisijaisuus	120
4.6. POLIISIN TOIMINTATAPA	122
4.6.1. Kansalaisten luottamus poliisin toimintaan	122
4.6.2 Tyytyväisyysarvostus poliisin toimintatapaan	123
5. POLIISIN TULOSVASTUU JA TEHTÄVÄROOLI: LOPPUARVIOINTI.....	125
5.1 KANSALAI SARVOSTUKSET POLIISIN TEHTÄVISTÄ JA NIIDEN HOIDOSTA	125
5.2 KANSALAI SARVOSTUSTEN TUNNISTAMINEN	125
5.3 POLIISIN TEHTÄVÄROOLIN SYVENTÄMINEN	127
5.4 POLIISIN TOIMINTATAVAN TYYTYVÄISYYSARVOSTUS.....	128
5.5 POLIISIN TULOSVASTUUKÄSITYKSEN MUODOSTUMISPROSESSI	129
5.6 KANSALAI SARVIOINTI POLIISIN TULOSVASTUUN TOTEUTTAMISESSA.....	132
LÄHDELUETTELO	135
 LIITE 1 Kysely poliisin henkilöstölle kansalaisvastausten tunnistamiseksi: lähetekirje ja kyselylomake	
 LIITE 2 Poliisikysely: kansalaisvastausten tunnistaminen	

Kuvat

Kuva 1	Tutkimuksen rakenne	3
Kuva 2	C-D-E kolmikko	33
Kuva 3	Vaihtoehtoisten tulosvastuumallien perusulottuvuudet	38
Kuva 4	Thompsonin ja Tuden´n päätösprosessit: Strategiat ja rakenteet	41
Kuva 5	Demokraattisen kontrollin näkökulmat	47
Kuva 6	Poliisin ja kansalaisen välisen kommunikoinnin sosiaalinen organisaatio	87
Kuva 7	Poliisin tehtävien sijoittuminen tärkeys- ja tyytyväisyysulottuvuuksilla -1...+1	105
Kuva 8	Poliisin arvio kansalaisten poliisin tehtäviin kohdistamista tärkeysarvostuksista ulottuvuudella -1...+1	108
Kuva 9	Poliisin arvio kansalaisten tyytyväisyydestä poliisin tehtävien hoitoon ulottuvuudella -1...+1	111
Kuva 10	Kansalaisten arvio poliisitoiminnan kustannuksista yhtä asukasta kohti	117
Kuva 11	Kansalaismielipide eräiden asioiden (16 asiaa) hoitamisesta poliisin tai muun organisaation tehtävänä sekä poliisin arvio kansalaisvastauksista (prosentuaalinen jakauma: poliisi/muu organisaatio)	121
Kuva 12	Poliisin kanssa tekemisiin joutuneiden tyytyväisyysarvotukset poliisin toimintatavasta sekä poliisin arvio ulottuvuudella -1...+1	124
Kuva 13	Poliisin tulosvastuukäsityksen muodostumisprosessi	129

Taulukot

Taulukko 1	Eri vastuujärjestelmien sisäiset yhteydet	54
Taulukko 2	Poliisin tehtävien tärkeysarvostus: olennaisen tärkeänä pidetyt tehtävät	98
Taulukko 3	Kaikkein tärkein tehtävä olennaisen tärkeänä pidetyistä tehtävistä	99
Taulukko 4	Kansalaisten tyytyväisyys poliisin tehtävien hoitoon	103
Taulukko 5	Kansalaisten tietojensaantitaso poliisin toiminnasta	113
Taulukko 6	Kansalaisten tietojensaantitarve	114
Taulukko 7	Kansalaismielipide poliisin valtuuksista	115
Taulukko 8	Suomalaisten houkuttelevuus yleensä rikolliseen toimintaan	116
Taulukko 9	Kansalaismielipide houkuttelevuudesta rikolliseen toimintaan kolmen viimeisen vuoden aikana	116
Taulukko 10	Kansalaismielipide poliisin määrärahasosta	118
Taulukko 11	Kansalaismielipide yksityisen omaisuuden suojelusta poliisin tehtävänä	119
Taulukko 12	Kansalaismielipide yleisötilaisuuksien järjestyksen valvonnasta	119
Taulukko 13	Kansalaismielipide suomalaisten luottamuksesta poliisin toimintaan	122
Taulukko 14	Kansalaisten oma luottamus poliisin toimintaan	123
Taulukko 15	Kansalaisten poliisikontaktit	123

SAATTEEKSI

Tämän tutkimuksen päätarkoituksena on tuoda oma lisänsä poliisin tuloksellisuuskeskusteluun.

Tutkimuksessa on muodostettu sellainen poliisin tulosvastuumalli, joko perustuu poliisitoiminnalta odotettujen tulosten merkitykseen. Tällaisessa tulosvastuukäsityksessä korostuu poliisin toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten ja odotusten tunnistaminen, niiden analysointi ja lopulta niiden johtaminen poliisin tulosohjausprosessissa. Tähän prosessiin ehdotetaan tutkimuksessa lisättäväksi horisontaalinen ulottuvuus, joka demokraattisena kontrollimekanismina vahvistaisi tulosvastuun institutionaalista perustaa. Kansainvälisten kokemusten mukaan erityisesti ‘tiimipoliisimallin’ tai ‘yhteisöpoliisimallin’ lisääntyminen edellyttää uudenlaista vastuuajattelua. Tämä näkökulma ei Suomessa ole nousut esille lähipoliisimallin kehittelyn yhteydessä.

Tutkimuksessa osoitetaan se tärkeä näkökohta, että poliisin tuloksellisuutta on katsottava useammasta näkökulmasta. Poliisi yhteiskunnallisena toimijana on useiden, osin jopa ristiriitaistenkin vaatimusten edessä. Tulevaisuudessa onkin entistä enemmän kiinnitettävä huomiota poliisin tehtävärooliin eli siihen kysymykseen, mitä poliisin tehtäviä pidetään merkittävänä nimenomaan poliisitoiminnan pitkän aikavälin vaikutusten kannalta katsottuna. Poliisitoiminnan tulevaisuuden hahmottamisessa kansalaisosallistumisen lisäämistä ja sitä kautta tulevan kokemustiedon hyödyntämistä on pidettävä entistä tärkeämpänä asiana.

Tutkimus on tehty Suomen Akatemian työelämässä olevien tutkijakoulutukseen osoitetun määrärahan turvin.

Tutkimuksen laajaa empiiristä aineistoa voidaan hyödyntää mahdollisissa jatko-tutkimuksissa.

1. JOHDANTO

Tutkimuksen aiheena on Suomen poliisin tulostulosvastuu ja tehtävärooli. Poliisin tulosvastuulle pyritään kehittämään sellainen käsitteellinen viitekehys, jonka avulla voitaisiin paremmin hahmottaa ja tulkita kansalaisten taholta poliisiin kohdistuvia tehtävä- ja tulosvaatimuksia. Tässä suhteessa keskeisenä teemana tutkimuksessa on poliisin ja kansalaisen välinen kohtaamis- ja ymmärtämissuhde. Tutkimuksessa kysytään kansalaisten odotusten ja poliisin käsitysten vastaavuutta: kysytään vallitseeko näiden kahden asian välillä mahdollisesti jonkinlainen kuilu.

Tutkimuksessa poliisia tarkastellaan nimenomaan **julkeisen hallinnon** (public administration) näkökulmasta. Poliisin tulostavastuun käsitteellistäminen ja tutkiminen on ajankohtaista ja tärkeää monestakin syystä. Tulostavoitteita joudutaan asettamaan ja tuloksia arvioimaan, eikä ole yhdentekevää mihin näiden tavoitteiden asettaminen perustuu ja miten tulosten saavuttamista arvioidaan. Toisin sanoen joudutaan kysymään: mikä on se **tulostavastuun perusta**, johon odotetut tulokset nojaavat?

Poliisihallinnossa on muodollisesti keskitetty johtamis- ja vastuujärjestelmä, mutta käytännössä hajautettu ‘tuloksetkojärjestelmä’. Tulostavastuuta ajatellen tutkimuksen **taustakysymykset** ovat:

1. Onko julkisen viranomaisen tulostavastuu käsitettävä sellaiseksi, että vastuu tuloksista määritellään ainoastaan viranomaisen sisäisissä prosesseissa ja on ulkopuolisesta arvioinnista riippumaton käsite; vai
2. Ovatko tavoiteltavat tulokset sellaisia, että niitä voidaan arvioida myös virallisen organisaation ulkopuolella, jolloin tulostavastuussa esimerkiksi kansalaisten odotukset on otettava huomioon?

Tässä tutkimuksessa tulosvastuun kannalta peruskysymys on se, **miten harjoitettava poliisitoiminta vastaa kansalaisten odotuksia**. Tutkimuksessa poliisin tulosvastuukäsitykselle etsitään perustaa nimenomaan tästä näkökulmasta käsin. Tässä suhteessa tulosvastuun käsitteenä pitäisi olla sellainen, että se olisi aktiivinen, tuloksellisuutta edistävä tekijä, ei passiivinen jälkikäteiskontrolliin viittaava käsite. Tulosvastuun olemuksella ja tarkoituksella tulisi olla ratkaiseva ajatuksellinen lähtökohta pohdittaessa tuloksellisuutta yleensä.

Kansainvälisessä poliisin tuloksellisuuskeskustelussa ei ole löytynyt riittävää vuoropuhelua sen arvioimiseksi, mikä olisi ehdotettava ihanteellinen tulosvastuumalli poliisin byrokraattisessa organisaatiomallissa. Myös kansalaisten rooli yleensäkin poliisin tehtävien ja toimien arvioimisen suhteen vaihtelee huomattavasti maasta ja tilanteesta riippuen. Poliisivoimilla eri puolilla maailmaa on erilainen yhteiskunnallinen ja poliittinen rooli.

Suomessa pyritään virallisella ohjelmajulistustasolla omaksumaan tulevaisuutta silmällä pitäen ennalta estävä ja ehkäisevä poliisistrategia. Rikosten ja häiriöiden estämiseen suuntautunut poliisitoiminta perustuu tulevaisuudessa entistä enemmän:

Asiakkaiden palveluodotuksiin ja selvitettyihin palvelutarpeisiin ... Poliisin hälytyspalveluiden saanti turvataan tarveselvitysten mukaisesti sekä kohtuullisesta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tasosta yleisillä paikoilla huolehditaan (Poliisin tulossuunnitelma vuosille 1996-99).

Näihin strategioihin pohjaavat keskeiset tulostavoitteet ovat: rikollisuuden vähentäminen ja poliisin toimintavalmiuden parantaminen.

Mutta miten asetetut tulosvaatimukset ja vastuu niiden saavuttamisesta yhdistetään? Ovatko asiakkaiden palveluodotuksiin ja selvitettyihin palvelutarpeisiin nojaavat tulostavoitteet sellaisia, että poliisi voi todellisuudessa saavuttaa ne? Mikä on kansalaisten tai poliisin 'asiakkaiden' rooli näiden tulostavoitteiden asettamisessa?

Tulosvastuun näkeminen vain selityksenantovelvollisuutena paitsi ylemmille viranomaistasoille että myös kansalaisasiakkaille saattaa kaikesta objektiivisuudestaan huolimatta jättää saavutettavat tulokset toissijaiseksi asiaksi. Selityksenantohan helposti kohdistuu menneisiin tapahtumiin, siitä voi tulla jälkikäteiskontrolliin rinnastettava käsite. Näin silloin, jos kansalaiset nähdään passiivisessa tulosvaatimusten esittäjäroolissa ja samanaikaisesti poliisilla on aktiivinen 'tuloksen tekijärooli'.

Kun poliisin toiminnassa on kysymys yhteiskunnallisesta palveluroolista tulisi ottaa huomioon myös **vastuun horisontaalinen ulottuvuus**. Tämä tarkoittaa virallisen systemin ulkopuolelle ulottuvaa vastuuta. Tässä mielessä tulosvastuun käsitteen kehittäminen kansalaisnäkökulman tunnistamisen kautta tarkoittaa sitä, että kansalaiset nähdään osallistujarooleissa määriteltäessä tulostavoitteita ja arvioitaessa niiden saavuttamista.

Kysymys on teoreettisella tasolla eräänlaisesta **tiedostamisprosessista**, jossa tulokset nähdään **yhteisinä arvoina**. Poliisi yhteiskunnan ja yleisön palvelijana on muodollisesti vastuullinen ylemmille ohjaustahoille, mutta lisäksi käytännön tasolla **suoraan ja näkyvästi kansalaisille**, jotka ymmärretään sekä yksilöinä että yhteisöjäseninä.

Kansalaisnäkökulma poliisin roolia ja perustehtäviä määriteltäessä auttaa sen hahmotamisessa, mitkä tehtävät ovat poliisin tuloksellisuuden kannalta merkittäviä. Eri tehtävien merkittävyyden tunnistamisen kautta voidaan saada tietoa siitä, mikä on poliisi-palvelujen pääasiakkaan eli **suuren yleisön** kanta tuloksellisuuskeskustelussa. Merkityksellistä tässä suhteessa on se, että saadaan esille nimenomaan **erilaisia** tulkintoja ja käsityksiä samoista asioista.

Poliisitoiminnan kansalaisarviointi edustaa avoimen järjestelmän mallia, jossa organisaatio on suorassa vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Toisenlaista lähtökohtaa edustaa sellainen asiantuntija-arviointi, jossa tavoitellaan yleistä yhteisymmärrystä annetuissa puitteissa ja pyritään integroimaan osallistujat viralliseen, enemmän suljettuun vuorovaikutusjärjestelmään (vrt. Poliisibarometri 1994).

Tutkimuksessa on omaksuttu sellainen tulosvastuukäsitys, joka perustuu **kansalaisen ja poliisin yhteisen merkityksmaailman** etsintään. Tulosvastuu nähdään odotusten johtamisena tämän merkityksmaailman esille saamiseksi. Tämän mukaisesti tutkimuskysymykset ovat muodostuneet seuraaviksi:

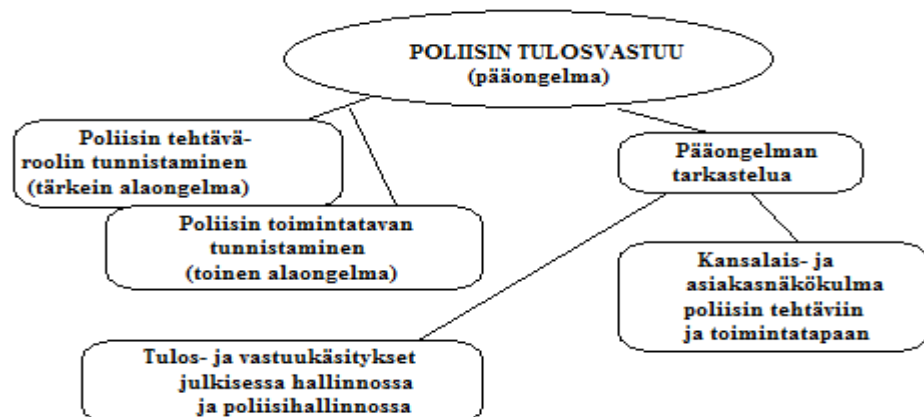
1. Mikä on poliisin **tulosvastuun tarkoitus**? Voidaanko muodostaa sellainen tulosvastuukäsitys, joka perustuu poliisitoiminnalta odotettujen tulosten merkitykseen?
2. Mikä on poliisin **tehtävärooli**? Mitkä tehtävät ovat merkityksellisiä odotettuja tuloksia ajatellen? Voidaanko tulokset tunnistaa kansalaisten poliisin tehtäviin kohdistamien erilaisten odotusten ja merkityksenantojen kautta?
3. Minkälainen on poliisin vastuullinen **toimintatapa**? Voidaanko kansalaisten kokemusten kautta tunnistaa laadullisesti tulokselliset toimintatavat ja myös sitä kautta saada perustaa poliisin tulosvastuukäsitykselle?

Tutkimusta varten hankittiin empiirinen aineisto. Kesäkuussa 1994 Suomen Gallup Oy haastatteli puhelimitse 556:tta Suomen kansalaista, jotta saataisiin selville heidän arvostuksensa siitä, mitkä poliisin tehtävät ovat merkityksellisiä ja minkälainen on poliisin toimintatapa konkreettisissa tapauksissa. Kansalaiset joutuivat arvojärjestämään luetellut 20 poliisin tehtävää ja ilmaisemaan sen, kuinka tyytyväisiä he ovat tehtävien hoitoon sekä omakohtaisten kokemusten perusteella tyytyväisyytensä siihen tapaan, jolla poliisi yksittäistapauksissa tehtävänsä hoiti.

Lokakuussa 1994 kansalaisille esitetyt kysymykset lähetettiin poliisin henkilöstölle siinä tarkoituksessa, että he arvioivat mitä kansalaiset mahdollisesti vastasivat näihin kysymyksiin. Tällä kirjallisella kyselyllä haluttiin saada tietoa siitä, miten hyvin poliisin eri tasoilla ja henkilöstöryhmissä tunnistetaan kansalaisten käsityksiä ja odotuksia poliisitoiminnasta.

Aineisto on analysoitu tutkimuksen teoreettista viitekehystä vasten ja päinvastoin niin, että myös empiirinen aineisto on antanut kontribuutiota viitekehysten rakentamisessa. Toisin sanoen tutkimuksen teoreettinen osa ei ollut vielä valmis ja jäsentynyt siinä vaiheessa, kun empiirinen aineisto hankittiin ja analysoitiin alustavasti.

Tutkimuksen rakennetta voidaan valaista seuraavalla kuvalla:



Kuva 1 Tutkimuksen rakenne

Tulosvastuun käsitettä ei tutkimuksessa pyritä määrittelemään yksiselitteisesti, vaan se nähdään välittävänä tekijänä tulosvastuun toteuttamisessa. Tulosvastuu nähdään odo-

tusten johtamisena. Nämä odotukset puolestaan ovat kansalaisten poliisin tehtäviin ja toimintatapaan kohdistamia merkityksenantoja. Tutkimuksen aluksi (1) perehdytään tulos- ja tuloksellisuuskäsityksiin sekä tulosvastuun määrittelyihin. Sen jälkeen (2) tehdään alustava arvio siitä, mitä poliisitoiminnan vastuukysymyksillä on eräissä mais-
sa ymmärretty.

Tutkimuksen empiirinen aineisto analysoidaan (3) poliisin tehtäväroolin tunnistamista koskevana kysymyksenä sekä poliisin toimintatapaa koskevana arviona. Lopuksi (4) esitetään ne edellä syntyneet tutkimukselliset elementit, joiden analysoinnin ja kehittämisen kautta voidaan hahmottaa poliisin tulosvastuukäsitystä.

Tutkimusta voidaan luonnehtia ‘kriittis-normatiiviseksi’ siinä mielessä, että tutkimuksessa ei poliisin tehtäviä pidetä itsestään selvyyksinä lainsäätäjän tarkoittamassa mielessä. Toisin sanoen lähdetään liikkeelle siitä tosiasiasta, että poliisin tehtäviä ei pystytä kattavasti määrittelemään lainsäädännössä, vaikka poliisi joutuukin toimimaan ‘tiukasti’ lakien mukaan. Käytännössä myös poliisi on sellainen yhteiskunnan byrokratiakoneisto, joka jatkuvasti tekee arvovalintoja sen suhteen mitä lakia ‘pidetään yllä’ ja millä voimavaraintensiteetillä. Pystyäkseen toimimaan myös poliisi harjoittaa toimintavapauttaan.

Edellä todettu johtaa väistämättä kysymykseen siitä, tulisiko organisaation institutionaalisen tason enemmän ohjata sitä, mitä poliisi tekee. Tällaisen institutionaalisen näkökulman vahvistaminen poliisin politiikkaprioriteeteissa, arvovalinnoissa nähdään myös kysymyksenä byrokratian ja demokratian välisestä suhteesta. Poliisi edustaa modernissa valtiossa näkyvimmin **sosiaalista auktoriteettia**, joka suorittaa:

‘hallinnon olennaisinta funktiota, nimittäin, määräävää ja voimakasta sääntelyä’,

‘the quintessential function of government, namely, authoritative and forceful regulation’ (Bayley 1983: 20).

Tästä syystä poliisilla on ainutlaatuinen suhde demokraattisiin instituutioihin ja niiden legitimitettiin (Jones 1995: 1). Taustana tälle käsitykselle on se, että myös poliisi itse joutuu osallistumaan aktiivisesti tulevan tehtäväroolinsa muotoiluun. Olennaisin kysymys onkin se, kuinka demokraattisessa järjestyksessä tämä tulevaisuuden tehtäväkuvan muotoilu tapahtuu. Riittääkö, että keskustelua poliisin tehtäväprioriteeteista käydään hallinnon sisäisesti, virkamiestasolla, vai voiko siihen osallistua myös suuri yleisö paitsi lainsäädännön kautta myös suoremmin vaikuttamalla viranomaiskoneiston arvovalintoihin? Suomessakin edessä on vastaavanlainen keskustelu kuin muissa läntisissä demokratioissa: kuinka kehittää demokraattisen kontrollin institutionaalisia järjestelyjä vaikuttamaan poliisipolitiikan muotoiluun? Tätä tulosvastuukeskustelua ei meillä ole käyty juuri lainkaan.

Poliisin uudelleen organisoinneissa ei pitäisikään kiinnittää huomiota ainoastaan rakenteellisiin uudistuksiin, vaan muutostarpeisiin poliisitoiminnan normatiivisessa perustassa: poliisitoiminnan ja demokraattisten instituutioiden suhteeseen. Tämä johtaa väistämättä tämän tutkimuksen läpikäyvään kysymykseen:

Onko poliisi käytännössä vastuussa vain prosessista, siitä **miten** tekee, vaiko myös tuloksista, siitä **mitä** tulisi tehdä? Toisin sanoen, riittääkö se, että kaikki sujuu säädettyssä järjestyksessä vai pitäisikö esimerkiksi kansalaisten odotuksiin vastata välittömämmin ja suoremmin, ja millä tavalla.

2. POLIISIN TULOSVASTUUN TUTKIMISEN TEOREETTISISTA LÄHTÖKOHDISTA

2.1 Periaatteellisia näkökohtia

Tulosvastuun käsite ja sisältö julkisessa hallinnossa on varsin avoin ja täsmentymätön. Yksinkertaistettuna tulosvastuu voisi merkitä vain "vastuuta tuloksista", mutta tällainen määritelmä vaatisi välittömästi lukuisia muita määritelmiä ja täsmennyksiä. Joka tapauksessa sanaa 'tulosvastuu' käytetään melko vapaasti viittaamaan tuloksellisesti **vastuunalaiseen** (engl. answerability) toimintaan ja käyttäytymiseen.

Tulosvastuuta kuvaavan englanninkielisen **accountability** termin osalta voidaan todeta, että se on esimerkiksi amerikkalaisessa julkishallinnossa, vaikkakin perimmäinen, niin siitä huolimatta **alikehittynyt käsite**. Käytännössä on riittänyt, että hallintomiehet (administrators) ja viranomaistoimijat (agencies) ovat vastuunalaisia siinä laajuudessa kuin heitä vaaditaan vastaamaan toiminnastaan. (mm. Romzek & Dubnick 1987).

Tällainen vastuunalaisuus on kuitenkin ajatellun tulosvastuun yksinkertaisin ja hyvin rajoitettu muoto, joka viittaa lähinnä muodollisiin vastauksiin niitä vaatimuksia kohtaan, jotka syntyvät erityisten instituutioiden ja ryhmien toimesta julkisen toimijan tehtäväympäristössä. Julkinen toimija ja viranomainen saatetaan vastuuseen teoistaan lähinnä laillisuusmielessä. Vastuu on tällöin hyvin lähellä sellaista kontrolloinnin ajatusta, jossa viranomaiskoneiston toimia tutkitaan jälkikäteen.

Tulosvastuu on silloin sitä miksi se säädetään, ajatellaan etukäteen. Organisaatioiden ulkopuoliset ja uudet tulkinnat siitä, mitä tulosvastuun pitäisi olla eivät pääse vaikuttamaan ja muuttamaan tällaista hyvin määriteltyä vastuukäsitystä.

Hallituksen ohjelmapäätöksessä julkisen sektorin uudistamiseksi vuodelta 1992 todetaan, että Suomessa, kuten monissa muissa kaltaisissamme maissa suuntauksena on rakentaa hallinnon sisälle perinteisestä byrokraattisesta hallintomallista poikkeava ammattijohtamiseen, managerialismiin perustuva toimintamalli.

Ohjelmapäätöksen mukaan tämä malli edellyttää **siirtymistä tulosvastuuta korostavaan hallintoon**¹, jossa on määriteltävä toisaalta poliittisten päätöksentekijöiden ja toisaalta hallinnossa toimivien vastualueet. Tulosohjauksen ja johtamisen katsotaan selkeyttävän näiden kahden tason toimivallan ja vastuun jakoa. Ohjelmapäätöksessä korostetaan poliittisen ohjauksen ja ammatillisen asiantuntijavastuun merkitystä. Poliittisen ja ammatillisen vastuun yhdistäviä mittareita ovat vaikuttavuus ja taloudellisuus. Hallituksen ja valtioneuvoston roolia tulosohjauksen poliittisena tasona korostetaan. **Julkisella johtamisella** katsotaan osaltaan olevan ratkaiseva rooli tulosohjauksen onnistumiselle.

Julksen sektorin uudistamista koskevassa päätöksessä mielenkiintoista tulosvastuun kannalta on ensiksikin se, että poliittinen vastuu tavallaan sisältyy hallitus- ja toimeenpanovaltaan. Päätöksessä toki puhutaan koko poliittis-hallinnollisesta järjestelmästä ja

¹ Myös valtion talousarvioesityksissä on alettu puhumaan hallinnon rakenteiden ja vastuiden selkeyttämisestä (Valtion talousarvioesitykset 1996 ja 1997).

² Tällaisessa strategiseen ajatteluun kytketyssä tulosvastuukäsityksessä puhutaan tulosohtajatuista ja **tulosjohdetuista** virastoista ja yksiköistä. Organisaation ulkopuolisiin odotuksiin perustuva tulosvastuukäsitys merkitsisi sitä, että puhuttaisiinkin **tulosohtautuvista** virastoista ja yksiköistä.

etsitään esimerkiksi vastuun ulottuvuuksia kuin keskitytään sen olemuksen ymmärtämiseen.

Yleisesti on voitu myös katsoa, että vastuu on olemukseltaan enemmän filosofinen kysymys, eikä siksi kuulu esimerkiksi organisaatiotutkimuksen mielenkiinnon kohteeksi. Kuitenkin vastuuta käytetään esimerkiksi organisaation valtarakennetta selittävänä tekijänä: vastuulla perustellaan statusta. Samoin tulosvastuulla voidaan legitimoida hyvinkin "epätuloksellista" toimintaa. Siksi on tärkeää ja perusteltua selvittää, (1) mitä tuloksilla ja tuloksellisuudella on tarkoitettu, ja (2) mistä tulosvastuussa pohjimmiltaan on kysymys.

2.2 Tulos- ja tuloksellisuuskäsityksistä

2.2.1 Näkökohtia tulosmäärittämisestä

Yleisesti tarkasteltuna tuloksellisuuden käsite on yksinkertainen – tavoitteet, tulokset ja voimavarat pitäisi yhdistää toisiinsa. **Mutta mitä ovat tulokset?** Tulokselle ei voida antaa tietenkään mitään yleismääritelmää. Tästä huolimatta 'tulos' pitäisi pystyä käsitteellistämään.

Fuller ja Roffey (1993) pitävät hyödyllisenä eron tekemistä julkisen sektorin ohjelmamäärien ja ohjelmatavoitteiden välillä. Heidän mukaansa **päämäärät** (goals) voidaan ottaa huomioon ilmoituksina toivotuista edellytyksistä, kun taas **tavoitteet** (objectives) ovat ilmoituksia saavutettavissa olevista **seurauksista** (outcomes). Tässä mielessä päämääriä tavoitellaan perustettujen, asetettujen tavoitteiden kautta. Seuraukset ovat todellisten saavutusten **tuloksia** (results). **Ohjelman** he määrittelevät vaikutukseksi (effective) siinä laajuudessa kuin se saa aikaan niitä saavutettavissa olevia seurauksia tai tavoitteita, joita varten se perustettiin. **Vaikuttavuus** (effectiveness) sitä vastoin liittyy panosten minimikäyttöön spesifioitujen seurausten ja tulosten saavuttamiseksi. **Tehokkuus** (efficiency), toisaalta, liittyy panosten minimikäyttöön annetun tehtävän tai prosessin tuotosten maksimoimiseksi. Tässä suhteessa Fullerin ja Roffeyn mukaan asiakastytyväisyys ja -asennemittarit, samoin kuin palvelun laatumittarit on yleisesti hyväksytty vaikuttavuuden osina. (Fuller & Roffey 1993: 152).

Edellä oleva selventää meilläkin yleisesti käytössä olevaa tulostavoitteen käsitettä. Tulostavoitteista puhuttaessa olisikin tärkeää kulloisessakin yhteydessä tuoda esille tarkoitetaanko **tulostavoitteella**:

1. Sellaista toivottua asiantilaa, jota tavoitellaan, mutta jonka saavuttaminen on vielä epävarmaa; vai
2. Sellaista laajemmin hyväksyttyä, tavoittelemisen arvoista asiantilaa, johon on todella mahdollisuuksia ja halua myös päästä; vai
3. Todella saavutettavissa olevaa asiantilaa, jonka saavuttaminen voidaan etukäteen varmistaa.

Mikään näistä vaihtoehdoista ei ole toisiaan poissulkevia, vaan useimmiten tilanteet ja olosuhteet muuttuvat niin, että ainakin tavoiteasetantaa tulisi tarkistaa ja jopa muuttaa.

Tulosmääritystä on monissa maissa yritetty toteuttaa sekä budjeteissa että johdon vastuumäärittelyissä. Hyvänä esimerkkinä Guthrie ja Parker (1990) esittävät Australian julkishallinnon tulosvastuumäärittelyksiin liittyen, että

Tulosjohtamisen käsite olettaa tavoitteiden olevan määriteltävissä ja saavutettavissa, ja että panoksia ja tuotoksia voidaan mitata, ja että relevantteja suoritusindikaattoreita voidaan rakentaa kaikkia julkisen sektorin toimintoja varten.

the "accountable management" concept assumes that objectives can be determined and achieved, that inputs and outputs can be measured, and that relevant performance indicators can be constructed for all public sector activities. (Guthrie & Parker 1990: 456).

Päähuomio julkisen sektorin tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi on useimmissa länsimaissa keskittynyt tuottavuuden parantamiseen ja suoritustavoitteisiin (performance targets). Schick'n (1990) mukaan tulosbudjetointisovellukset näissä maissa ovatkin olleet budjetin muovaamista 'suoritus sopimukseksi' (contract for performance). Kysymys on eräänlaisesta **vaihtosopimuksesta**, jossa julkisen sektorin johtajien odotetaan saavuttavan spesifioituja tavoitteita voimavarasopimuksia vasten. Koska käytännössä tulosten, tavoitteiden ja voimavarojen sovittaminen on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi, on päähuomio ollut määrällisissä tuotostavoitteissa. (Schick 1990: 26).

Shick tutki tulosbudjetointilannetta vuosikymmenen vaihteessa viidessä teollistuneessa maassa: Isossa-Britanniassa, Kanadassa, Australiassa, Tanskassa ja Ruotsissa. Seuraavassa on lyhyesti hänen huomionsa Ison-Britannian ja Kanadan tulosbudjetointi-, tulosjohtamis- ja tulosvastuukäsityksistä, jotka ovat samansuuntaisia muiden mainittujen maiden kanssa.

Iso-Britannia: finanssihallinnollinen tulosjohtaminen

Englannissa tulosjohtamisjärjestelmän laaja soveltaminen julkiseen hallintoon käynnistyi vuonna 1982 ns. Financial Management -aloitteella (FMI-aloite). Tällä aloitteella oli pitkän ajan tavoite julkisen johtamiskulttuurin muuttamiseksi. Siihen sisältyi voimakas **kvantifiointitavoite** erityisesti sen toteamiseksi ovatko julkiset ohjelmat täyttäneet 'vastinetta rahoille' periaatteen. (Schick 1990: 26-27; Pendlebury 1989).

FMI-aloite tuli konservatiivihallituksen aikana, jolloin julkisen sektorin työntekijöiden määrä laski vuoden 1979 luvusta 732 000 lukuun 320 000 vuonna 1989. Vähentyneen työvoiman sijasta hallitus kiinnitti huomionsa julkisen hallinnon johtoon.

FMI-aloitteen mukaan:

Johdolla kaikilla hallinnon tasoilla tuli olla selvä näkemys tavoitteistaan ja keinoista niiden arvioimiseksi, ja jos mahdollista johdon tuli mitata tuotoksia tai suoritusta suhteessa noihin tavoitteisiin.

Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi siirryttiin **delegoituun budjetointiin**, jossa vastuu voimavaroista työnnettiin alas linjassa 'budjetin haltijoille' (budget holders). Näille, jotka tosiasiallisesti kuluttivat voimavaroja ja suorittivat operaatioita annettiin riittävästi joustoa ja kannustusta tuottaa vastinetta rahoille. (Schick 1990: 26).

Tämä johtamiskulttuurin muutos on kohdannut vaikeuksia varsinaisten toimijoiden ja keskushallinnon välillä. Valtiovarainministeriö otti sen kannan, että delegoinnin tulee kulkea käsi kädessä vastuun hajauttamisen kanssa osastojen sisällä ja edellytti keskushallinnon virastoilta vankkaa näyttöä uusista luotettavista menetelmistä ennen kuin ne voivat vapautua olemassa olevista kontrollimekanismeista. Valtiovarainministeriö katsoi itsellään olevan edelleen vastuu kontrolloida julkisten menojen tasoa kokonaisuudessaan. (Schick 1990: 27).

FMI-aloitteen mukainen tulosbudjetointi toteutui valtiovarainministeriön mielestä vain, jos budjetoinnilla on ylimmän johdon tuki ja jos budjetin, tuotosten ja tulosten välillä on vahva yhteys. Todellisuudessa näin ei viime vuosikymmenen vaihteeseen mennessä kuitenkaan tapahtunut. Joissakin tapauksissa johto oli turhautunut siihen, että sovittua budjettitasoa laskettiin ilman vastaavaa tarkistusta vaadittuun palvelutason. Tulosten ja voimavarojen yhdistämisvaikeuksista huolimatta suoritusmittarien määrä lisääntyi vuosien 1988 ja 1990 välillä yli 50 prosenttia. Julkisten menojen vuosittainen 'White Paper' sisälsi tuolloin **yli 1800 tuotos- ja suoritemitaria**.

Valtiovarainministeriö on pyrkinyt kuitenkin kiinnittämään näiden mittarien sijasta huomiota laadun parantamiseen korostamalla vaikuttavuuden ja spesifioitujen tavoitteiden mittaamisen tarvetta (Schick 1990: 27).

Kanada: ministeriöiden vallan ja vastuun lisääminen

Kanadan julkista hallintoa on vaadittu mittaamaan ja raportoimaan suoritustaan jo 1970-luvun alkupuolelta asti, mutta suostuminen tähän ei ole ollut tyydyttävää. Vuoden 1986 **IMAA-aloitteella** (Increased Ministerial Authority and Accountability) on kuitenkin pyritty rohkaisemaan viranomaistoimijoita itsenäiseen ja tulokselliseen toimintaan. Tämä aloite antoi ministeriöiden osastoille mahdollisuuden siirtää operationaalista vastuuta ministeriön ylimmästä johdosta toimialoille. Vastapainona osastoilta alettiin vaatia vastuuta tuloksista (accountability for results). Osastoille tuli vastuu niistä suoritusedotuksista, jotka asetetaan ja sovitaan ns. MOU-muistiossa (memoranda of understanding) osastojen ja valtiovarainministeriön välillä. Tämä muistio laaditaan yksilöllisesti osastoittain kolmen vuoden periodina budjettivuosi mukaan luettuna. (Schick 1990: 27-28).

Tulosbudjetointikokemukset eivät myöskään Kanadassa ole olleet kaikin osin tyydyttäviä. Ongelmana on ollut paitsi tarvittava tietopohja tuotosten ja tulosten liittämiseksi budjettiin, myös se, että suoritusindikaattorit ovat tulleet välineiksi voimavarojen kohdentamiselle. Päähuomio on kiinnittynyt siihen, että päätöksentekijöillä ei ole ollut riittävää informaatiota voimavarojen tehokkaaksi ja vaikuttavaksi kohdentamiseksi.

IMAA-aloite on pyrkinyt yhdistämään tulokset ja voimavarat jo aikaisemmin olemassa olevilla keinoilla. Avaininstrumenttina on vuonna 1980 kehitetty 'operationaalisen suunnittelun runkoasiakirja' (Operational Plan Framework), joka antaa viranomais-toimijoille mahdollisuuden rakentaa tavoitehierarkia ja asettaa keinot tarkkailla ja raportoida tulosten saavuttamista. Tämä asiakirjarunko perustuu olettamukselle, että tavoitteet voidaan asettaa selvästi etukäteen ja että tarkoitetut tulokset voidaan tunnistaa. Melkein kaikki ministeriöiden osastot ovat käyttäneet tätä mallia, mutta käytännössä on havaittu, että johdolla on huomattavia vaikeuksia kääntää tavoitteita ilmauksiksi, joissa on selvä, mitattava ja saavutettavissa oleva tarkoitus. (Schick 1990: 28).

Greenberg (1991) luonnehtii IMAA-aloitetta '**sisäänrakennetuksi vastuujärjestelmäksi**', jossa ylimpien virkamiesten vastuu parlamentille on katkennut. Hän on huomauttanut siitä, että näiden viranomaistoimijoiden itsenäisempi asema vastuun delegoinnin seurauksena ei merkitse "kruunusta luopumista". Tällä hän tarkoittaa sitä, että kontrollin vähentäminen ei aiheuta irrottautumista kontrolloympäristöstä:

“Vapautuminen kontrollista on hallinnollinen funktio, se ei merkitse sitä, että tulokset legitimoivat keinot.” (Greenberg 1991:119-123).

Greenbergin mielestä 'antaa johtajien johtaa' kulttuuri alkoi Kanadassa IMAA-aloitteella. Siinä, samoin kuin vuonna 1990 annetussa 'Public Service 2000' ohjelmassa avainkysymys on **johtajien tulosvastuu** (accountability by managers for results).

Tässä kehityksessä on Greenbergin mukaan ongelmana sisäinen raportointi, joka ei kiinnitä riittävästi huomiota tulosvastuun strategiseen puoleen eli siihen tehdäänkö oikeita asioita. Ohjelmien arviointi tavoitteita vasten jää parlamentin ulottumattomiin, koska parlamentti on tuloraportoinnin suhteen hallituksen antaman informaation varassa.

Kuvaavaa tälle kehitykselle on se, että IMAA-aloite suosittaa osastoja olemaan raportoinnissaan valikoivia ja keskittymään niihin indikaattoreihin, joilla ministerit haluavat kuvailla ohjelmasaavutuksia yleisölle tai valtiovarainministeriölle.¹ (Greenberg 1991: 127).

Suomalainen näkökulma

Tilanne 1980- ja 1990 -lukujen vaihteesta on tulosbudjetointia harjoittavien maiden julkisessa hallinnossa luonnollisesti muuttunut. Painotusten muutoksiin ovat vaikuttaneet sellaiset tekijät, kuten johtamiskulttuurin muutos, budjettileikkaukset, tietoteknologian kehittyminen jne. Kuitenkin tulosbudjetointiyritysten periaatteelliset ongelmat ovat edelleen olemassa. Periaatteellisia avainkysymyksiä ovat:

1. Tietoperustan kehittyneisyys tuotosten ja tulosten yhdistämiseksi budjeteissa. Peruskysymys tässä yhteydessä on, ehditäänkö tulosohjausprosesseissa riittävästi paneutua tähän tehtävään. Tietoteknologia sinänsä mahdollistaa jo nykyisin hyvinkin suurten tietomäärien keräämisen ja analysoinnin.
2. Päähuomio tulosohjauksessa: onko eri toimijoille jaettavien voimavarakehysten 'kiristäminen' edelleenkin tärkein allokonti- ja tuottavuuden parantamiskeino? Suomalainen tulosbudjetointimalli ja sen soveltaminen ei tässä suhteessa poikkea muiden läntisten maiden sovelluksista.
3. Tuottavuuden mittaaminen: miten mitataan julkisen aktiviteetin mukaisia tuloksia? Tuottavuuden mittaaminen on osoittautunut vähemmän kiistanalaiseksi ja helpom-

¹ Suomessa on ollut keskustelua siitä, saako eduskunta riittävästi informaatiota valtion talousarvioesityksen selvitysosissa ilmaistusta tulostavoitteista. Talousarviolainsäädäntöä ei ole pystytty muuttamaan sellaiseksi, että eduskunta päättäisi myös tulostavoitteista.

maksi toteuttaa kuin julkisen aktiviteetin mukaisten tulosten mittaaminen. Miten nämä ulkopuoliset tulosodotukset voitaisiin tunnistaa?

Suomen julkisen hallinnon tulosoajaushankkeissa tuloksen käsite ei ole lähtökohtaky-symyksenä. Yläkäsitteeksi on otettu tuloksellisuus, jolla tarkoitetaan toiminnan vaikut-tavuutta yhdistettynä sen taloudellisuuteen (Hallinnon tuottavuusopas 1991). Vaikutta-vuus kuvaa sitä, kuinka paljon kansalaiset saavat hyötyä tuotetuista palveluista. Vai-kuttavuus määräytyy palveluiden määrän, laadun sekä niiden rakenteen mukaan. Ta-loudellisuus kuvaa tietyn palvelumäärän tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Tuot-tavuus on taloudellisuuden tärkein osatekijä. Tuottavuudella tarkoitetaan tuotoksen ja tuottavuuden suhdetta käytettyihin voimavaroihin (mm. Lehto 1992: 14).

Suomen valtionhallinnossa kaikki valtion virastot ja laitokset ovat olleet tulosbudjetoi-tuja vuoden 1995 talousarviosta lähtien. Siirtyminen uudenlaiseen ohjauskulttuuriin on tapahtunut vaiheittain. Tulosoajauksen myötä tuloksellisuuden osatekijöiksi ovat va-kiintuneet tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus.

Poliisihallinto tuli tulosoajausuudistukseen mukaan vuonna 1992, jolloin ensimmäisen kerran valtion talousarviossa asetettiin poliisitoimelle valtakunnalliset tulostavoitteet ja samalla siirryttiin toimintamenobudjetointiin. Poliisitoimen tulostavoitteet vuoden 1997 talousarviesityksessä ovat luonteeltaan samanlaisia kuin vuonna 1992: turvalli-suustason pitäminen korkeana, rikosten määrän pitäminen 'kurissa' ja rikosten selvi-tysasteen pitäminen korkeana. Poliisin tulostavoitteet ovat luonteeltaan vaikuttavuus-tavoitteita, mutta niiden taakse sisältyy myös selviä tuottavuus- ja taloudellisuustavoit-teita.

Mitattavuus ei ole ongelmana poliisin tulostavoitteiden toteutumisen seurannassa. Esimerkiksi turvallisuustason kehittymistä maan eri osissa voidaan verrata kehitetyllä **turvallisuustasoindeksillä**¹. Törkeiden yksilöön kohdistuvien rikosten selvitysasteen pitäminen korkeana on sekä vaikuttavuustavoite että samalla konkreettinen tuottavuus-

¹ Kehittämistyö poliisitoiminnan vaikuttavuuden mittaamiseksi aloitettiin jo vuonna 1987 yhteistyössä konsulttiyhtiö MecRastorin kanssa. Vuoteen 1991 kestänyt kehittämisprojekti ennakoii onnistuneesti tulevaa valtionhallinnon tulosoajausuudistusta. Lopulliset suuntaviivat tulostavoitteiden sisällölle vahvistettiin poliisihallinnon sisäisessä PIKE-hankkeessa (päättöksenteon informaatiojärjestelmien kehittä-mishanke) vuosina 1991-92. Siinä kehitettiin muun muassa yleisen järjestyksen tasoa mittaava **turvalli-suusindeksi**, sekä määriteltiin nykyisen tulosoajausjärjestelmän rakenne (Pike-projektin loppuraportti 1992). Turvallisuusindeksiin otetaan mukaan seuraavien rikosten painotettu lukumäärä, esimerkkinä koko maa vuonna 1993:

Tappo, murha ja niiden yritys (painokerroin 100)	40 000
Ryöstö, törkeä ryöstö, törkeä pahoinpitely ja väkisinmakaaminen (painokerroin 10)	50 000
Pahoinpitely ja lievä pahoinpitely (painokerroin 5)	100 000
Vahingonteot (kaikki asteet) (kerroin 1)	47 000
yhteensä	237 000

Tämän mukaan vuoden 1993 laskennallinen turvallisuusindeksi on $5\,000\,000/237\,000 = 21$. Eri vuosien suhteellinen turvallisuusindeksi saadaan kaavalla $100 \times \text{vertailuvuosi/perusvuosi}$ (1993). Mitä suurempi tämä luku on, sitä parempi on turvallisuus. Valtakunnallisesti turvallisuustaso laski vuonna 1995 (indek-si 89) verrattuna perusvuoteen 1993 (100). Tavoite vuosille 1996-2000 on 100 (Poliisin tulossuunnitel-ma 1997-2000).

ja taloudellisuustavoite itse poliisitoiminnalle: lisääntyvästä työmäärästä selviytyminen nykyisillä voimavaroilla.

Tuloksen käsite Suomen poliisitoiminnassa on periaatteessa selvä: kansalaisten turvallisuuden takaaminen osaltaan sekä rikollisuuden vähentäminen. Ongelmana sen sijaan on se, kuinka näihin tavoitteisiin päästään ja onko niitä ylipäänsä mahdollista saavuttaa. Ennalta estävän ja ehkäisevän poliisistrategian mukaan niihin voidaan pitkällä aikavälillä päästä ottamalla enenevästi käyttöön toimintamuotoja, joilla poliisi ja muut turvallisuusalan osapuolet voivat mahdollisimman paljon ennalta estää rikoksia ja häiriöitä vaikuttamalla niiden taustalla oleviin syihin (Valtion talousarvioesitys 1997: 107). Tämän toimintafilosofian yhtenä kulmakivenä nähdään **lähipoliisitoiminta**, jota voidaan luonnehtia myös laatutoiminnaksi.

Laatutoiminnan aloittaminen ja kehittäminen ovatkin yksi merkittävimmistä ominaispiirteistä suomalaisissa julkishallinnon tulosbudjetointi- ja tulosohtaussovelluksissa etenkin viime vuosina. Poliisitoimessa laatutoimintaa on voimallisesti harjoitettu jo muutaman vuoden ajan. Poliisitoimi oli pilottihankkeena valtiovarainministeriön vuonna 1993 käynnistämässä ja johtamassa tuottavuus- ja laatuhankeessa. Tämän hankkeen seurauksena on kehitetty poliisille omat **laatupalkintokriteerit**. Nämä poliisin laatupalkinnon myöntämis- ja arviointiperusteet muodostuvat seitsemästä pääkohdasta (suluissa saavutettavissa oleva enimmäispistemäärä):

1. Yksikön johdon toiminta (80 pistettä)
2. Toiminnan tietoperustan ja analysoinnin taso (60 pistettä)
3. Toiminnan suunnittelun ja toimintalinjojen määrittelyn taso (60 pistettä)
4. Henkilöstön kehittäminen (80 pistettä)
5. Palvelujen ja toimintamenetelmien kehittäminen (150 pistettä)
6. Asiakkaiden tarpeiden huomioon ottaminen (240 pistettä)
7. Toiminnan tuloksellisuus (200 pistettä)

Pääkohdissa 1-6 arvioidaan menettelytapoja ja niiden käyttöä ja kohdassa 7 tuloksia. Enimmäispistemäärä on yhteensä 1000. Arviointielimenä on poliisiin ylijohdon asettama kuusihenkinen projektiryhmä, jonka jokainen jäsen itsenäisesti suorittaa arvioinnin. Ainoastaan palkinnon voittanut yksikkö julkistetaan. (Poliisin laatupalkinnon myöntämis- ja arviointiperusteet 13/1995).

Poliisin ensimmäinen **laatupalkinto**¹ myönnettiin vuonna 1995 Kemin yhteistoimintalueen poliisille. Laatupalkinnon voittaneessa yksikössä on paneuduttu erityisesti henkilöstön jaksamiseen, kenttätötoiminnan laadun kehittämiseen ja toimintojen virtaviivaistamiseen. Asiakaskyselyn mukaan väestön ja poliisin suhteet ovat erittäin hyvät. "Asiakkaiden toiveita on pyritty mahdollisuuksien mukaan toteuttamaan. Poliisi tekee laajaa sidosryhmäyhteistyötä" (Poliisin vuosikertomus 1995:19).

Laatutoiminnan soveltuvuudesta nimenomaan poliisitoimintaan on esitetty myös epäilyjä. Tuottavuus- ja laatuhankeeseen yhteydessä tehty tuottavuusanalyysi eri poliisipiirien välillä aiheutti hämmennystä. DEA (Data Envelopment Analysis) -menetelmällä tehty analyysi paljasti huomattavia tehokkuuseroja eri yksiköiden välillä. Analyysin

¹ Laatupalkinto myönnetään hakemuksesta poliisihallinnon yksikölle tunnustuksena laadukkaasta toiminnasta. Yksikkö voi käyttää palkintosumman 100 000 markkaa toimintansa kehittämiseen henkilöstön yhteisesti harkitsemalla tavalla.

mukaan poliisihallinto voisi kokonaisuutena säästää toimintaansa tehostamalla ja poliisipiirien kokoa muuttamalla työvoimapanoksissaan laskennallisesti yhteensä 29 prosenttia ja silti tuottaa saman määrän palveluja (Martikainen 1994).

Myös poliisin laatupalkinnon arviointiperusteissa olennaisinta on sen huomioon ottaminen, että julkisessa toiminnassa on omat yksityisen sektorin toiminnasta poikkeavat ominaispiirteensä. Poliisitoiminta Suomessa on puhtaasti julkista toimintaa. Laatutoimintaa ja laatujohtamista ajatellen myös meillä on poliisipalveluille alettu etsiä 'asiakasta'. Onko se yksittäinen kansalainen vai suuri yleisö vaiko molemmat? Metafora, jonka mukaan esimerkiksi suuri yleisö olisi poliisin pääasiakas ei ole ongelmaton. Tällaisessa asiakasorientaatiossa poliisi tarjoaa palveluja ja 'asiakas' odottaa, että häntä palvellaan. Asiakkaan rooli rajoittuisi palvelun vastaanottamiseen. Poliisipalveluissa kuitenkin tällainen 'asiakassuhde' tuskin olisi todellinen. Siksi asiakaskäsitettä tulisiikin välttää poliisipalvelujen yhteydessä siinä mielessä, että se saattaa johtaa poliisipalvelujen tarvitsijoita passiivisuuteen.

Tuottavuus on luonnollisesti myös poliisitoiminnan tuloksellisuuden yksi keskeinen elementti. Toisaalta se on hyvin kiistanalainen asia siitä syystä, että tuottavuutta ei tulisi tarkastella pelkästään tuotettujen suoritteiden ja niihin käytettyjen voimavarojen suhteena. Esimerkiksi yleinen järjestys ja turvallisuus on niin monisäikeinen käsite, ettei sitä voida kiteyttää muutamaksi harvaksi tuotosmittariksi. Erityisesti siitä syystä, että poliisin 'palvelurepertuaaria' ei tulisi liiaksi standardoida. Toisin sanoen tuottavuutta voidaan mitata ja tuottavuuskehitystä verrata valituilla suoritemuuttujilla, mutta nämä muuttujat voivat todellisuudessa kuvata poliisityöstä vain murto-osan.

Yleensäkin julkisen hallinnon tuottavuutta ja sen kehitystä tulisi tarkastella kulloisesakin laajemmassa yhteydessä siihen, mitä pidetään tuloksellisena toimintana. Monin paikoin tuloksellisuus on voitu mieltää osittain päällekkäiseksi käsitteeksi perinteisemmälle tuottavuuden käsitteelle. Mutta toisaalta myös tuottavuus on voitu mieltää käsitteenä monella tavoin. Tuloksellisuuden samaistamista tavoitteisuuteen sekä vaikuttavuuteen voidaan myös arvostella siksi, että tavoitteisuus ja vaikuttavuus ovat samalla myös vertailuasetelmia, joiden suhteen yksiköiden toiminnan tuloksellisuutta voidaan arvioida. Tällöin ratkaiseva tekijänä on se, miten **ulkopuoliset odotukset** vaikuttavat organisaation tavoiteasetteluun. (ks. Lumijärvi 1989: 42).

Toisin sanoen kenen tai minkä tahon tuottavuudesta ja tuloksellisuudesta kulloinkin on kysymys. Toisaalta myös eri kansalaisryhmien odotukset tuloksien ja tuloksellisuuden suhteen voivat olla keskenään ristiriitaisia. Miten niitä pitäisi yhdistellä ja asettaa preferenssijärjestykseen? Mikä painoarvo annetaan palveluja käyttäville erityis- ja intressiryhmille? Eräänä ratkaisuna näihin kysymyksiin on pidetty sitä, että yksiköiden toimintaympäristöt nähtäisiin eräänlaisina poliittisina mikrokosmoksina, joissa yksittäisten ihmisten palveluodotukset ovat samanarvoisia ja joissa asiakasryhmien segmentoitumista tarkastellaan ensisijaisesti yhteiskuntapoliittisen segmentoitumisen näkökulmasta. Tällaista näkökulmaa puoltaa se, että julkisen hallinnon palvelujen kohdalla kyseessä on viime kädessä kansalaisille tuotettavien yhteiskunnallisten palvelujen tuloksellisuuden arvioiminen. (Lumijärvi 1989: 80-82).

Suomessa tuloksellisuus nähdään toiminnan tuottavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta yhdistävänä kokonaiskäsitteenä. Tähän liittyy laajennetun tuottavuuden näkökulma jollaista muun muassa Pitkänen (1986) käyttää pyrkiessään löytämään tuloksel-

lisuudelle vaikuttavuuden arvioinnista merkityssisältöä. Hän antaa tuloksellisuuden käsitteelle julkisessa hallinnossa kaksi tulkintaa. Tuloksellisuus voi tarkoittaa joko toiminnan vaikuttavuutta tai ns. kokonaistehokkuutta. Vaikuttavuus puolestaan voi tarkoittaa joko tuotosten suhdetta tavoitteisiin tai tuotosten suhdetta asiakkaiden tarpeiden tyydyttämiseen. (Pitkänen 1986: 355).

Lumijärven (1989) mukaan laajennetun tuottavuuden näkökulma julkisessa hallinnossa on tarkoittanut sitä, että perinteistä ekonomista tavaratuottavuuden käsitettä on pyritty modernisoimaan ja laajentamaan liittämällä siihen muun muassa laatua ja vaikutuksia koskevia elementtejä (Lumijärvi 1989: 26).

Tuottavuus muutoinkin on käsitteenä osoittautunut hyvin ongelmalliseksi sen kulloisenkin tarkoituksen suhteen. Tuottavuuskehitystä ei tulisikaan arvioida pelkästään määräsuhteiden kehityksellä, vaan huomioon tulisi ottaa myös tapahtuneet laadun muutokset. "Panosten käytön pysyessä ennallaan ei suoritemäärien lisäämistä laadun kustannuksella pitäisi tulkita tuottavuuden nousuksi" (Huuskonen 1996: 1). Tuottavuus on siis huomattavasti monisäikeisempi ja laajempi käsite, kuin pelkkä tuotosten ja panosten suhde.

Suomessa ei edes yrityksillä ole ollut tarkkaa käsitystä siitä, mitä tuottavuus on ja miten sitä mitataan kestäväällä tavalla. Tuottavuus on lisääntynyt toimialakohtaisten lukujen valossa hyvin, mutta keskimääräisten lukujen takaa löytyy todellisuus, jossa investointeja on suunnattu väärin kohteisiin. Tämä ilmenee kansallisen tuottavuusprojektin loppuraportista (1996). Projektissa on arvioitu tuottavuuskäsitteen sisältöä uudelleen ja tuottavuuden mittaamiseksi on kehitelty tilastokeskuksen johdolla uusia menetelmiä. Perusajatus on laajentaa tuottavuuden käsitettä arvonnäkökulmaan, koska arvonnäkökulma synnyttää uutta työtä. Toinen tärkeä seikka on se, että tuottavuuden kehittäminen nähdään koko henkilöstön yhteisenä asiana, eikä vain yrityksen tai viraston johdosta lähtevänä prosessina. (Helsingin Sanomat 22.1.1996).

Lehto (1992) tuo esille sen meidänkin julkisessa hallinnossa olevan keskeisen ongelman, että tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnusluvuiksi valitaan mielellään sellaisia muuttujia, joita on helppo mitata:

Tunnusluku voi olla voimakkaasti ulkoisten tekijöiden määräämä, minkä vuoksi hallintoyksiköiden ja sen työntekijöiden omat ponnistelut tunnusluvulle asetetun tavoitteen saavuttamiseksi jäävät vähäisiksi. Toiseksi tunnusluku voi olla sellainen, että se suuntaa aktiviteettia väärin kohteisiin. (Lehto 1992: 26).

Vaatus, että yksiköiden työntekijöiden omat näkemykset toiminnan ulkopuolisista odotuksista tulisi ottaa paremmin huomioon on hyvin ajankohtainen. Esimerkkinä voidaan ottaa kansallinen työelämän kehittämisohjelma (1996), jonka tavoitteena on parantaa tuottavuutta ja työelämän laatua suomalaisilla työpaikoilla edistämällä henkilöstön osaamista ja innovatiivisuutta. Tällainen 'alhaalta ylös' ajattelu ei luonnollisestikaan ole uutta, mutta useimmiten se on kuitenkin käytännössä jäänyt toteutumattomaksi periaatteeksi. Julkista hallintoa ajatellen tässä suhteessa ehkä kuvaavaa on se, että tulosohtaus ja -johtaminen vielä tänä päivänä mielletään liiaksi toimintayksiköiden johdon toimenpiteiden varassa olevaksi järjestelmäksi. Ei sellaiseksi, jossa koko henkilöstön oma aktiviteetti olisi keskeisin liikkeelle paneva voima. Tulosohtauksen olennaisin periaatehan on ratkaisuvallan delegointi sinne saakka, jossa itse toiminta tapahtuu.

Tulosohjauksen suhteen on tapahtunut paljon myönteistä kehitystä siinä mielessä, että organisaatioiden kehittämistä on jouduttu pohtimaan kokonaisvaltaisemmin. Kuitenkin tulostavoitteiden kehittymisen suhteen ollaan vielä eräällä tavalla puolitiessä. Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 1994 toimintakertomusten perusteella tekemän arvioinnin perusteella:

Tulostavoitteiden kattavuus, selkeys, seurantakelpoisuus ja näin ollen uskottavuus on edelleen yleensä heikkoa. Valtaosa valtion virastoista eli noin 70 % toimii ministeriöiden ohjattavina ilman tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteita. Käytössä oleva tavoitteisto on pääosin päämäärätyyppisiä yleisen tason vaikuttavuustavoitteita, toiminnallisia tehtäväluetteloja, kehittämistoimia jne., joiden raportointiin ja arviointiin liittyy ongelmia.

Summan (1995) mukaan 'tulokoreografian' tuottamien asiakirjojen sisältämän tulosisinformaation laatu ja sisältö eivät yleisesti ottaen ole ainakaan sillä tasolla, että annettulla informaatiolla olisi painavaa merkitystä tulosten paranemisen, voimavarojen järkevän kohdentamisen tai aidon tulosvastuun syntymisen kannalta. Hänen mukaansa valtionhallinnon tulosohjausprosessi toimii, mutta muodollisesti: vaaditut asiakirjat laaditaan säädetyn aikataulun mukaisesti, mutta niihin sisällytetty tavoiteasettelu ja niissä tuotettu tulosisinformaatio eivät ohjaa toimintaa kovin merkittäväällä tavalla. (Summa 1995: 1).

Summa viittaa professori Frieder Nascholdin (1995) tekemään arvioon Suomen julkisen sektorin ohjauksesta ja uudistuspolitiikasta, jossa erityisesti tulosohjausuudistus asetettiin kansainväliseen vertailuun. Nascholdin mukaan Suomen julkishallinnolle on tyypillistä vanhan hallinnollisen normiohjauksen ja uuden tulosohjauksen perustuvan ohjausajattelun rinnakkaisuus. Vaarana on se, että tulosohjaus jää normiperusteisen ohjausajattelun ja edelleen byrokraattisen hallintokulttuurin puristuksessa muodolliseksi ja byrokraattiseksi paperityöksi sen sijaan, että siitä muodostuisi tavoitteena ollut jatkuvan parantamisen periaatetta sekä hallinnon avointa arvioitavuutta ja laaja-alaista tulosvastuuta tukeva muutosvoima. Tulosohjauksen perustuvan uudistumisen pysyminen elävänä edellyttäisi Nascholdin mukaan ennen kaikkea poliittiselta tasolta tulevaa tahdonmuodostusta ja ylimmän johdon jatkuvaa kiinnostusta kehittämiseen. (Summa 1995:1).

Summan mukaan suomalaisen tulosajattelun ero "johtavien hallinnon uudistajamaiden" tulosohjaustyyppisiin uudistuksiin on se, että tilivelvollisuus poliittiselle johdolle ja kansalaisille on suomalaisessa versiossa jäänyt vaille huomiota. Hänen mukaansa suomalainen tulosohjausmalli rakennettiin ministeriöiden ja virastojen väliseksi menettelytavaksi. "Siinä virkamiehet asettavat tulostavoitteita ja raportoivat niistä toisilleen". Tulosohjauksesta puuttuu toimiva linkki hallintokoneiston poliittiseen ohjaukseen¹. Samalla järjestelmän tuottamalta tulosisinformaatiolta puuttuu hallinnon ulkopuolinen 'asiakas', mikä Summan mukaan lienee osasy sille, että kiinnostus tulosseurannan sisällön kehittämiseen on hiipunut. (Summa 1995: 3).

¹ Tulosohjauksen näkeminen enemmän hallinnonalojen sisäisenä ohjausmenettelynä ilmenee siinä, että ministeri on ministeriön johtoryhmän puheenjohtaja. Tällaiselle "toimitusjohtajaministerille" on pyritty antamaan enemmän managerin kuin poliittisen johtajan asema hallinnonalan strategisessa ohjauksessa. Menettely on täysin suomalaisen tulosohjausmallin mukaista. Ministeriöiden valtaa hallinnonalojen strategisena johtajana on lisätty.

Edellä todetut kriittiset havainnot Suomen julkisen hallinnon tulosohejauskokemuksista eivät tarkoita sitä, etteikö tuloksellisuuskehityksessä olisi tapahtunut merkittävää edistystä viime vuosina. Poliisihallinto on yksi hyvä esimerkki siitä, minkälaisen kulttuuri- ja toimintatapamuutoksen yleinen julkisen hallinnon kehitys on aiheuttanut. Todelliset vaikutukset, jotka ovat pitkän ajan vaikutuksia ovat tosin vielä näkemättä. Joka tapauksessa tulosohejauksella on ollut nähtävissä tietynlainen toimintaa vireyttävä vaikutuksensa.

Tulosvastuun näkökulmasta asia on kuitenkin huomattavasti monimutkaisempi. Tässä suhteessa peruskysymys onkin: onko mikään sittenkään muuttunut ja jos, niin mihin suuntaan? Onko tiukka virkahierarkia sittenkin tulosohejauksesta huolimatta säilyttänyt itsensä? Esimerkiksi yliopistolaitoksessa Hakalan (1996) mukaan nykyinen tilanne olisi se, että vaatimus tulosohejatusta organisaatiosta ei asettuisikaan ristiriitaan yliopiston nykyisen virkahierarkian kanssa:

"Tosiasiallisesti hierarkiaa, tai johtamistapaa ei yliopistoissa ole haluttukaan asettaa kyseenalaiseksi, mutta merkillisen usein juuri siihen keskustelu kääntyy tarkasteltaessa korkeakouluyksikön toiminnallista tehokkuutta ja tulosvastuuta" (Hakala 1996).

Poliisihallinnon tulosvastuuta ajatellen ainakin alkukäsitys edellisiin puheenvuoroihin verrattuna näyttäisi kiinnittävän enemmän huomiota siihen, mitä vaadittavat tulokset itse asiassa ovatkaan. Ja kuka asettaa tavoitteita ja kuka arvioi niiden toteutumista? Tähän tulosjohtamisen perimmäiseen kysymykseen etsitään vastausta seuraavassa kappaleessa.

2.2.2 Johtamistutkimuksen tulokäsityksistä

Johtaminen on kiehtonut käytännöllisenä ja teoreettisena ilmiönä kautta aikojen erityisesti tiedemiehiä ja hallitsijoita. Historioitsijat ja filosofit ovat liittäneet johtamisen perinteisesti yhteisöjen hallintaan ja vallankäyttöön. Tällöin kysymys on ollut valtiojohtamisesta; hallitsijan, virkamieskunnan ja kansan välisten suhteiden ja menettelytapojen järjestämisestä (Ikonen 1985: 113).

Tämän vuosisadan alussa johtamistyön luonteesta käytiin laajempi keskustelu. Tuolloin Yhdysvalloissa erityisesti tieteellisen liikkeenjohdon koulukunnan tutkijat (taylorismi) pyrkivät jäsentämään esimiestyötä. Tämä syntyi rationalisointitarpeesta; yritysten kasvusta ja toiminnan monipuolistumisesta.

Samoihin aikoihin Euroopassa ranskalainen kaivosinsinööri Henri Fayol (1841-1925) teki hallintotieteellistä tutkimusta, jossa johtamistehtävien käsitteellinen systematisointi oli keskeisellä sijalla. Tuohon aikaan syntyi muun muassa esimieskaaderi ja ammattijohtajat tulivat omistajien tilalle. Fayol'n mukaan kaikki organisaatiot, olipa kysymys yksityisestä tai julkisesta organisaatiosta, koostuvat kuudentyyppisistä toiminnoista:

1. Tekniset (tuotanto, valmistus, tuotekehittely);
2. Kaupalliset (ostaminen, myyminen, vaihtaminen);
3. Taloudelliset (pääoman etsiminen ja optimaalinen käyttö);
4. Turvallisuus- (omaisuuden ja henkilöiden suojele);
5. Laskenta- (inventointi, tilinpito, kustannukset, tilastointi); sekä

6. Hallinnolliset toiminnot (suunnittelu, organisointi, johtaminen, koordinointi, kontrollointi).

Hallinnolliset toiminnot, hallinto, olivat kaiken organisaatiotoiminnan ydin, sillä ne huolehtivat organisaation ylläpidosta, säilymisestä ja jatkuvuudesta. Suunnittelussa oli kysymys ennustamisesta, tulevaisuuden tutkimisesta ja sen pohjalta tapahtuvasta toimintasuunnitelman tekemisestä. Organisointi merkitsi organisaation rakenteen, materiaalsen ja inhimillisen, aikaansaamista. Johtaminen (command)¹ tarkoitti henkilöstön aktiviteetin ylläpitämistä. Koordinointi merkitsi kaikkien toimintojen ja pyrkimysten yhteensitomista, yhentämistä ja sopusointuistamista. Kontrollointi tarkoitti sen seuraamista, että kaikki tapahtuu yhdenmukaisesti asetettujen sääntöjen ja annettujen käskyjen mukaisesti. (Vartola 1984: 5-).

Tässä klassiseksi kutsutussa hallinnon teoriassa hyvän hallintomiehen oli oltava ekspertti kaikissa viidessä hallinnollisessa toiminnossa, niiden hallintaan hänet oli Fayol'n mukaan sekä välttämätöntä että mahdollista kouluttaa. Fayol korosti erityisesti hallintomiesten moraalisia ominaisuuksia ja totesi niiden olevan sitä tärkeämpiä, mitä korkeammalla tasolla olevasta henkilöstä on kyse. Tämä korostui hänen hallintoperiaatteistaan (14 periaatetta), kvalifikaatiomuuttujista, joissa hän erityisesti tähdensi oikeudenmukaisuuden, lahjakkuuden palkitsemisen, aloitteellisuuden sekä organisaatioiden hyvän sisäisen hengen merkitystä. Mitä ylemmätasoisesta henkilöstä on kyse, sitä enemmän hänellä on oltava korkeatasoiset henkilökohtaiset henkiset ja moraaliset ominaisuudet, sillä hän on esimerkki ja malli henkilöstölleen. Muut hallintoperiaatteet edellisten lisäksi olivat: työnjako, yksimiehisyyys, kuri, yksisuuntaisuus, hyöty, virkatie, auktoriteetti, yksilölliset edut yleisten etujen alaisuuteen, sentralisointi vs. desentralisointi, palveluksessa olon turvaaminen. (Vartola 1984: 5-).

Managerialismi tarkasteli 1920- ja 1930-luvuilla johtamistyön luonnetta suhteessa yhteiskunnalliseen omistukseen: mitä merkitsi tuotantovälineiden omistuksen ja tuotantoprosessin valvonnan erkaantuminen yhteiskunnallisessa vallankäytössä. Johtajien kaaderi nähtiin uutena yhteiskunnallisena eliittinä ja luokkana, jolle valta oli siirtymässä. Johtamistehtävien empiirinen tutkimus tuli suosituksi 1950- ja 1960-luvuilla. Näitä tutkimuksia on aina näihin päiviin saakka kritisoitu siitä, että niissä samaistetaan johtava asema ja johtamisfunktiot. On myös nähty, että teoria ja käytäntö ovat olleet laajamittaisesta tutkimustoiminnasta huolimatta kaukana toisistaan (mm. Lumijärvi 1985).

Ikosen (1985) mukaan johtamisen tutkimus voidaan pelkistetyimmillään kiteyttää kolmeen pääsuuntaukseen. Näistä ensimmäisen, johtamisen teorian kannalta keskeisimmän muodostaa (1) **finalistisuutta, organisaation tuloksellisuutta ja dynaamisuutta korostavat johtamismallit**. Ne ovat keskeisesti rakentuneet klassisen ja modernin liikkeenjohtotieteen teoriaperustaan ja käsitteille. Tästä esimerkkinä ovat yrityssovellukset matemaattisiin, tilastotieteellisiin ja teollisuuspsykologian sovelluksiin saakka. (Ikonen 1985: 113-118).

¹ Poliisihallinnossa tärkeä kysymys on se, onko johtaminen käskemistä vai jotain muuta. Mielenkiintoista olisi tietää, onko 'käskeminen' tulosohjauksen myötä lisääntynyt vai vähentynyt. 'Käskemistä' joka tapauksessa pidetään poliisiorganisaatioissa melko luonnollisena asiana. Siirtyminen todellisten tulosten tavoitteluun saattaa kuitenkin muuttaa tätä käsitystä.

Julkisen hallinnon johtaminen on Ikosen mukaan (2) perustunut **hallinnon ja vallan-käytön staattiseen säätelyyn**. Tällöin johtamisideaa ovat muovanneet konditionaalisia tekijöitä, kuten muotoja, tehtäviä, rakenteita ja menettelytapoja korostavat johtamismallit. Ne ovat keskeisesti rakentuneet weberiläisen byrokratiateorian ja sen uusintamiseen pyrkivien uusweberiläisten ja hallinnollisten mallien teoriapohjaan ja käsitteistöön. (Ikonen 1985: 113-118).

Kolmas pääasiallinen lähestymistapa pitäytyy (3) **‘leadership’-perinteeseen**. Se tarkastelee johtamista käyttäytymistieteellisistä lähtökohdista käsin; johtamista selitetään yksilöiden ja ryhmien käyttäytymisen ja siihen liittyvien ilmiöiden avulla. Ikosen mukaan lähestymistapa perustaa keskeiset käsitteensä ihmissuhdekoulukunnan klassisiin ja moderneihin ajatuksiin. (Ikonen 1985: 113-118).

1950-luvulta alkaen laajentunut johtamisen tutkimustoiminta ja kansainvälinen koulutus- ja konsultointitoiminta ovat aiheuttaneet sen, että on syntynyt runsaasti johtamismalleja, joissa ilmenevät yleiset johtamisen piirteet ja vaiheet, mutta johtamista kuvataan yksittäisen käsitteen tai hypoteesin kautta. Julkisen hallinnon tulosohejaus- ja johtamissovellukset nousivat uudelleen esille useissa OECD-maissa 1980-luvun alussa. Viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana eri maat olivat eri tavoin koettaneet yhdistää tuloksia budjettiin (Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti 1993).

Ikosen mukaan 1980-luvun puoliväliin tultaessa tavoitejohtaminen käsitteenä oli vanhin ja laajimmin sovellettu edellä mainituista johtamismalleista. Sen käsite- ja teoriapohja on klassisessa ja erityisesti modernissa liikkeenjohtotieteessä.

Ikonen on tunnistanut tavoitejohtamiskirjallisuudesta **kolme konventionaalista suuntausta**: (a) henkilösuhdeorientoituneet, (b) suunnittelu- ja seurantaorientoituneet ja (c) integroidut tavoitejohtamismallit. Kaikissa näissä malleissa esiintyy tavoitejohtamisen neljä päävaihetta: tavoitteiden asettaminen, suunnitelmien laadinta, suunnitelmien toteutus ja arviointimenettely.

1. Henkilösuhdeorientoituneessa tavoitejohtamismallissa tuloksiin pyritään aktiivisen esimies-alaisluhteseen perustuvan neuvotteluprosessin avulla. Mallien avainsolu on johtajapareittainen organisaation yläpäästä alkaen tarkentuva esimies-alaisluhte. Tässä mallissa ihmiskuva on idealistis-positiivinen ja johtamistapa on osallistuva.

2. Suunnittelu- ja seurantaorientoituneessa tavoitejohtamismallissa taas pyritään tuloksiin johtamistapahtuman objektiivisuutta korostavien tarkkojen, haastavien ja kvantitatiivisten tavoitteiden sekä erilaisten asiantuntijoiden hyväksikäytön avulla. Tässä mallissa tavoitejohtaminen on tekninen tapahtuma, jossa tavoitemäärityt ohjaavat yksilöiden motivoitumista. Suoriteajattelu muovaa ihmiskuvan rationaaliseksi ja suoriteorientoituneeksi talousihmiseksi. Ihmisen tietoisuuden laajempi analysointi sekä esimiehen käyttäytyminen on tässä mallissa suljettu pois johtamistapahtumasta.

3. Integroitu tavoitejohtamismalli pyrkii yhdistämään kahta edellä mainittua lähestymistapaa. Lisäksi tähän malliin on liitetty alisteinen kehittämisprosessi. Esimieskäyttäytyminen on hieman mukana, samoin henkilön oma kognitiivinen tiedostusprosessi. Ajatellaan, että tämä tiedostusprosessi liitettynä suoriteajatteluun luo kuvan suoritehakuisesta ja -pakotteisesta ihmisestä. (Ikonen 1985: 113-118).

Ikosen mukaan missään näistä malleista ei ole pystytty ratkaisemaan **kommunikaatio- ja käyttäytymisprosessin roolia ja merkitystä johtamistapahtumassa**. Ikosen mielestä pitäisi päästä kohti sellaista prosessilähestymistapaa, jossa ihmisen tietoisuutta lujitetaan. Ideana on suhdeteoria, jossa oletuksena on, että ihmisellä on työssä halu sellaiseen yhteistyöhön, jossa palvelukset ja vastapalvelukset tietoisesti toteutettuna jotosuhteissa ovat suunnilleen tasapainossa tai eivät pitkällä aikavälillä ole liian epäsymmetrisiä. Vastakohtana on pakkokeinojen, sanktio- ja auktoriteettijärjestelmän käyttö.

Ikosen puhuu vastasuhteiden kokemismahdollisuuksien lisäämisestä. Näitä mahdollisuuksia voi sisältyä itse työhön, tehtäviin, tavoitteisiin ja seurantaan eri järjestelyillä. Erityisen tärkeitä ovat kommunikaatio-, käyttäytymis- ja kehittämisprosesseihin liittyvät keinot. Johtajalla ja esimiehellä on oltava sopivia integraatiohetkiä. Johtamistapa ei saa olla yliaktiivinen, mutta ei myöskään "antaa mennä" tyylinen. Työyhteisössä on sovellettava ensisijaisen esimiehen periaatetta, ei johtamista välikäsien kautta. Samoin periaatteena on oltava se, että esimiesvastuu laajenee koskemaan myös integraatiohetkiä. Ihmiskuva on saatava positiiviseksi. (Ikonen 1985: 113-118).

Tulosjohtaminen ei saa Ikosen havainnollistamassa johtamistutkimuksen perinteessä mitään erityismainintaa. Tulosjohtamisenkaan soveltamisessa ei perimmiltään ole muuta ongelmaa kuin se, miten tavoiteltavat tulokset määritellään. Suomalaisessa tulosjohtamiskeskustelussa tulokset eivät kuitenkaan ole päällimmäisenä kysymyksenä. Kärjistetysti voidaan sanoa, että johtajien kiinnostus on ollut enemmän prosessin "pyörittämisessä", kuin todellisten tulosten suunnittelussa.

Summan (1995) mielestä suomalaisen keskusteluun ei ole kuulunut huoli julkisten resurssien tehokkaasta käytöstä tai vaatimukset paremmasta kontrollista sille, mitä veromarkoilla saadaan aikaan. "Julkisia organisaatioita ei vaadita tilille suhteellisen selkeistä ja yksinkertaisista laatu- ja tehokkuusongelmista" (Summa 1995: 3).

Julkisen johtamisen (public management) käsite on liitetty kiinteästi tulosohjaus uudistukseen. Hallituksen vuoden 1992 päätöksessä julkisen sektorin uudistamiseksi nimenomaisesti mainitaan, että

Suomessa, kuten monissa muissa kaltaisissamme maissa, suuntauksena on rakentaa hallinnon sisälle perinteisestä byrokraattisesta hallintomallista poikkeava ammattijohtamiseen (managerialismi) perustuva toimintamalli.

Suomessa julkisen hallinnon tulosajattelu on saanut sellaisen manageriaalisen luonteen, johon liittyy kiinteästi **finanssihallinnollinen näkökulma**. Tämä näkyy paljolti siinä ajattelussa, että organisaation strategian ja tulostavoitteiden määrittely nähdään ainoastaan johdon asiana. Toiseksi tarvittavien informaatiojärjestelmien rakentaminen on lähtenyt päätöksenteon ja johdon tietotarpeista. Kolmanneksi tulosjohtamisen edellytyksenä on nähty tulosyksiköiden muodostaminen ja tulosvastuun keskittäminen tulosyksiköiden sisällä¹.

¹ Käytännössä tulosvastuun keskittäminen on toteutettu työjärjestysten tehtävämääräyksillä. Yksiköissä on etupäässä perinteisen virkahierarkian mukaisesti nimetty vastuuhenkilöt ja "muut henkilöt". Huolimatta siitä, että menettelyllä on muitakin kuin tulosvastuuseen liittyviä tarkoituksia (laillisuusvalvonta), ei aina ole voitu välttää "uudenlaisen hierarkian" muodostumiselta yksiköiden sisällä. Asiat ovat keskityneet harvoin käsiin ja tätä kehitystä on edesauttanut se, että myös tuloskeskustelut käydään uuden hierarkian mukaisessa järjestyksessä. Näin koko henkilöstö ei ole päässyt tasavertaisesti vaikuttamaan yksikön todelliseen tulos- ja tehtävämääritykseen.

Suomessa tulosajattelua on julkiseen hallintoon pyritty juurruttamaan nimenomaan tulosjohtamisen avulla. Tällöin tulosjohtamisella on lähinnä tarkoitettu yksilöiden ja varsinkin yksiköiden tulosvastuuseen perustuvaa johtamisjärjestelmää, jossa suoritusten objektiivisella mittaamisella tulisi olla keskeinen sijansa.

Käytännössä tulosjohtaminen on kuitenkin ymmärretty monella tavalla. Useimmiten tulosjohtaminen on nähty organisaation sisäisenä johtamistapana, joka perustuu organisaation osien, yksiköiden tulostavoitteisiin. Tässä suhteessa voimavarojen kontrolli ja taloudellisuuden korostaminen ovat tulosjohtamisen keskeisiä keinoja. Tulosjohtaminen on voitu käsittää myös todellisten tulosten, organisaation ulkoisten vaikutusten johtamisena. Tällöin tulosjohtaminen olisi hyvin lähellä tavoitejohtamisen ideaa siinä mielessä, että koko organisaation tuloksellisuus on keskeisellä sijalla.

Tuloksellisuus on tulosjohtamisen näkökulmasta ymmärretty kaksitasoisena: (1) organisaation toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisena eli organisaation tuotosjärjestelmän tuloksellisuutena; ja toiseksi (2) ihmisten henkilökohtaisten tulosten saavuttamisena eli organisaation ihmisjärjestelmän tuloksellisuutena. (mm. Lumijärvi 1989).

Käytännössä tämä kaksitasoisuus näkyy siinä, että tulosneuvottelut koskevat organisaatiotasojen välistä vuorovaikutusta, kun taas tuloskeskustelut koskevat esimiehen ja alaisen keskeistä suhdetta.

2.2.3 Tulokäsitykset uudenaikaisessa julkisessa johtamisessa

Julkiselle johtamiselle on haettu kansainvälisessä keskustelussa myös muunlaista kuin edellä kuvailtua ammattijohtamiseen liittyvää sisältöä.

Viime aikaisissa julkisen johtamisen modernisointia¹ koskevissa keskusteluissa 'uuden julkisen johtamisen' taustalla on huoli siitä, että julkiselle sektorille omaksuttu 'business'-tyyppinen ja asiakasorientoitunut managerialismi on hyvin yksipuolinen. Se ei ota huomioon julkisen sektorin spesifisyyttä.

Kooimanin ja Vliet'n (1995) mukaan on ensiksikin huomattava se, että yksityisissä yrityksissä kehitettyjen johtamistekniikoiden tuonti julkiseen hallintoon ei ole johtanut uusiin sisällöllisiin teoreettisiin käsitteisiin. Toiseksi tässä kehityksessä vallitsi poliittis-ideologinen väritys, eräänlainen uskonservatiivinen uudelleen arviointi odotuksista siihen, että markkinat uutena periaatteena ohjaavat koko yhteiskuntaa. Tämän ajattelun innoittamina on syntynyt sellaisia aloitteita, kuin sääntelyn purkaminen, yksityistäminen ja sopimusjohtaminen. "Tuloksena piti olla koko ajan väistyvä hallinto, jonka pitäisi yhä enemmän toimia kuin yritys". (Kooiman & Vliet 1995: 59).

Mutta mikä on ollut suurin pulma julkisen johtamisen käsitteellistämisongelmassa? Metcalfe ja Richards (1987) ovat tarjonneet käsitteen rikastuttamiseksi seuraavia teemoja:

¹ Ajan henkeä kuvaavasti EGPA:n (European Group of Public Administration) vuosikonferenssin 1995 teemana oli 'Public Management and Administrative Modernisation'.

‘informaatio’, ‘desentralisaatio’, ‘linjajohtaminen’, ‘kuluttamisesta säästämiseen’, ‘organisaatioiden välinen johtaminen’, ‘keskuksen rooli’, ‘vastuu’, ‘henkilöstövoimavarojen johtaminen’ (Metcalf & Richards 1987: 217-).

Kooiman ja Vliet toteavat, että Metcalfen mainitsevat elementit ovat sekoitusta organisaation sisäisistä ja ulkoisista elementeistä, eikä niiden kombinaatiolla ole selvää rakennetta tai suuntaa. Heidän mukaansa suurin ongelma on ‘ulkoisen’ ja ‘sisäisen’ välisessä suhteessa, koska julkisella hallinnolla on suuri vaikeus olla ajan tasalla yhteiskunnallisen todellisuuden kasvavasta monimutkaisuudesta, dynamiikasta ja moninaisuudesta. Kun kollektiiviset päämäärät ovat epäsuoria ja ulkoiset tekijät vähemmän ennustettavia, tulevat organisaation keskeiset hallinnolliset tehtävät vähemmän rutiinimaisiksi. Silloin huomion on siirryttävä sisäisistä asioista organisaation ulkoisen ja sisäisen suhteen tarkasteluun. Tässä suhteessa Kooiman ja Vliet viittaavat Metcalfen ja Richardsin (1987) käsitteeseen ‘vastuunalaisuudesta systeemin suoritukselle’ (responsibility for the performance of a system). Samassa yhteydessä he haluavat kuitenkin tehdä käsitteellisen eron Kooimanin aiemmin (1987) esittämästä makro-, meso- ja mikrotason julkisesta johtamisesta. (Kooiman & Vliet 1995: 59-60).

Kooiman ja Vliet kysyvät normatiivisen arvioinnin perään etsiessään ‘**ulkoista orientaatiota**’ julkisen johtamisen uudelle käsitteellistämiseksi. Heidän mukaansa julkisen johtamisen uusi käsitteellistäminen pitäisi lähteä liikkeelle moniarvoisesta systeemin kriittisyydestä ja eettisestä suunnittelusta, jossa ‘prosessista tarkoitukseen’ käännetään ympäri ‘tarkoituksesta prosessiin’. **Tarvitaan sellaista systeemin etiikkaa, missä vastuun käsite on keskeinen.** Tämä asia liitettyä pluralistiseen näkemykseen tarkoittaa sitä julkisen johtamisen ulkoista orientaatiota, jossa hyväksytään se ‘miltä maailma näyttää ulkoapäin katsottuna’. (Kooiman & Vliet 1995: 62-63).

Kooiman ja Vliet ottavat tässä yhteydessä esille perinteisen weberiläisen erottelun poliittisen järjestelmän ja hallintokoneiston välillä. Heidän mukaansa tämä perinteen mukainen ajattelu ei voi enää jatkua:

"Yhteiskunnissa missä politiikan tekeminen ja politiikan toimeenpano ovat vuorovaikutteisia ja missä tämä vuorovaikutus voidaan nähdä viranomaisten ja heidän asiakasryhmien yhteistuotoksina, julkinen johtaminen on enemmän ja enemmän ‘poliittista’ perinteisessä mielessä. Sillä myös virkamies asettaa "työjärjestyksiä, vahvistaa tai estää konsensusen syntymistä, voittaa sosiaalista tukea ja tekee sopimuksia". (Kooiman & Vliet 1995: 62-63).

Kooiman ja Vliet viittaavat Reich’in (1985;1988) mielipiteeseen siitä, että julkisten johtajien ei pidä ottaa vastatakseen ainoastaan julkisen intressin mukaisia päätöksiä, vaan myös auttaa väestöä punnitsemaan niitä kollektiivisia päätöksiä, joihin pitäisi tarttua:

Siten julkisen johtajan työnä ei ole ainoastaan tai yksinomaan tehdä politiikkavalintoja ja panna niitä käytäntöön. Tehtävänä on myös osallistua sellaiseen demokraattiseen hallinnon systeemiin, jossa julkiset arvot ovat jatkuvasti uudelleen artikuloinnin ja uudelleen luomisen kohteena. (Kooiman & Vliet 1995: 71).

Taustalla tämän tyyppiselle julkiselle johtamiselle on se yksinkertainen tosiasia, että lisääntyvästi kompleksisessa, dynaamisessa ja moninaisessa yhteiskunnassa hallinto ei yksin kykene päättämään yhteiskunnallisen kehityksen suunnasta. Sosiaalinen kehitys on vuorovaikutteisten sosiaalisten voimien tulosta. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että julkisella johtamisella ei olisi erityistä vastuuta. Normatiivisella tasolla sillä on vastuu

stimuloida julkista keskustelua yleisistä arvoista, hallinnon tehtävistä ja siitä yhteisestä päätöksenteosta, jonka kautta hallinnon rooli yhteiskunnassa on legitimoitu ja jonka kautta hallinnon toiminnalle annetaan **julkinen tarkoitus**. Kooimanin ja Vliet'n mukaan avainsanana onkin yhteiskunnan 'Eigendynamik'. Sen toteuttamiseksi tarvitaan innovatiivisia julkisen johtamisen instrumentteja. (Kooiman & Vliet 1995: 71-72).

Dror (1990) on muodostanut termin '**reformcraft**' korostamaan sitä, kuinka tärkeitä hallinnossa on kehittää uusia taitoja ja lisätä henkistä kapasiteettia, jotta strategisia muutoksia voitaisiin ohjata. Termi korostaa erityisesti organisaatioiden keskinäisen yhteistyökyvyn oppimista.

Metcalfe (1991) on tulkinnut tätä vaatimusta siten, että on siirryttävä **imitoinnista innovointiin**. Hän lähtee pohdinnoissaan siitä, että 80-luvun perusarvot - taloudellisuus, tehokkuus, vaikuttavuus - eivät enää anna riittävää pohjaa 90-luvun uudistusvaatimuksille. Tarvitaan uusia innovointiteemoja: asioiden hahmottamista, diagnosointia ja kehittämistä.

Asioiden hahmottaminen ja kysymysten muotoilu ovat tärkeysjärjestyksessä ensimmäisenä, koska johtaminen edellyttää innovatiivista ajattelua. Kun kysymyksessä on systeemi, joka koostuu verkosta organisaatioita erilaisine intresseineen ja tavoitteineen, tarvitaan organisaation itsemuotoutuvia (self-designing) ominaisuuksia lisäämään sitoutuneisuutta muutosten helpottamiseksi. Kysymys on paljolti siitä, kuinka laajasti organisaation jäsenten tulkinnat saavat vaikuttaa asioihin ja minkälaista viitekehystä asioiden valmistelussa sallitaan.

Diagnosointi on ongelman määrittelyharjoituksen lisäksi työjärjestyksen rakentamista asioiden käsittelyprosesseille. Diagnosointi tarkoittaa myös yleisen näkökulman perustamista toisistaan poikkeavien organisaatioiden erilaisista, mutta toisistaan riippuvista intresseistä. Tarvitaan yhteinen asioiden "käsittelykulttuuri", jossa yksilöiden tasavertaiset osallistumismahdollisuudet on turvattu. Jatkuva kehittäminen on ainutlaatuisen tärkeitä siksi, että julkisen johtamisen uudistamisessa ei ole kysymys sellaisesta "kerralla kaikkea" muutoksesta, jossa määritellään etukäteen tietty johtamisen malli. Kysymys on jatkuvasta kehittämisprosessista, jonka avulla rakennetaan uutta kapasiteettia muutokseen sopeutumista ja uusien haasteiden kohtaamista varten. Konventionaalinen tavoitejohtamisen runko ei riitä malliksi, koska siinä ei ole mitään määrättyä pääteasemaa tavoitteiden saavuttamiselle, eikä myöskään tavoiteltavaa tasapainotilaa lopputulosten ja niiden saavuttamiseksi tarvittujen resurssien välillä.

Kehitysprosessina julkinen johtaminen edellyttää lisättyä kapasiteettia organisaatioiden keskinäistä oppimista varten. Kun suurin mielenkiinto on tähän saakka kohdistunut organisaation sisäiseen tehokkuuteen ja kustannustehokkuuteen tiettyjen tehtävien suorittamiseksi, tarvitaan nyt organisaatioiden keskeistä kapasiteettia muotoilemaan yhteisiä strategioita ja johtamaan rakenteellisia muutoksia. Toisin sanoen kunkin organisaation, niin julkisen kuin yksityisenkin on ymmärrettävä viitekehyksensä. Metcalfe muistuttaa siitä, että pyrkiessään lainaamaan liian raskaasti yksityisen johtamisen logiikkaa joutuu julkinen johtaminen tilanteeseen, jossa siltä puuttuu riittävä teoreettinen pohja. Julkinen johtaminen kadottaa oman logiikkansa. Syntynyt kuilu omien ja lainattujen arvojen välillä täytetään sitten asetelmalla käsitteellisiä ja teoreettisia kysymyksiä, jotka ovat luonteeltaan yhtä paljon hallintoasioita kuin johtamistakin.

Julkinen johtaminen edellyttääkin uutta tutkimusta parantamaan julkisen järjestelmän suoritusta kokonaisuudessaan. (Metcalf 1991: 5-12)

Keskustelu julkisen ja yksityisen johtamisen samanlaisuudesta ja erilaisuudesta on käyttänyt implisiittistä vertailun kieltä. Metcalfen mukaan Gunn (1987) on tarkastelemastaan kirjallisuudesta tunnistanut kuusi "taistelevaa" kantaa julkisen ja yksityisen johtamisen eroista ja samanlaisuuksista. Näitä yleisiä väittämiä ovat:

- julkinen hallinto on ainutlaatuista (unique)
- johtaminen on yleistä (generic)
- julkinen johtaminen on yhdentyvä paradigma
- julkinen ja "business" johtaminen ovat toistensa kaltaisia vähäpätöisissä, arkisissa seikoissa
- julkinen ja "business" johtaminen lähentyvät toisiaan
- julkinen johtaminen on "business" johtamisen vähemmän tehokkaampi muoto. (Metcalf 1991:10).

Tätä epäjärjestyksen tilaa ovat Perry ja Kraemer (1983) kuvanneet yhteenvedossaan "Julkinen johtaminen: yksityiset ja julkiset näkökulmat" seuraavasti:

Ne, jotka puolustavat julkisen ja yksityisen johtamisen samanlaisuutta ja ne, jotka vastapuolena perustelevat erilaisuutta lähestyvät tätä asiaa äärettömän erilaisista näkökulmista ja ennakkoluuloista käsin.

Those who advocate that public management and private management are similar and their counterparts who argue that they are different approach this issue from vastly different perspectives or biases. (Perry & Kraemer 1983: 55).

Metcalfen mielestä tulisi tarkastella johtamisen tarkoitusta yleensä. Hänen mielestään erilaiset määritelmät ovat mahdollisia, mutta yhdellä yhdistävällä tekijällä: johtaminen määritellään vastuun ottamisena systeemin suorituksesta. Vastuullisuus on johtamisen olennainen ominaisuus. Jotta asioita saataisiin tapahtumaan toisten kautta, on oikeuksia ja velvollisuuksin varustetun yksilön tai ryhmän yritysten koordinointi varmistettava. Johtamisen funktio on parantaa systeemiä asettamaan ja saavuttamaan tiettyjä suorituststandardeja. (Metcalf 1991: 5-28).

Metcalf 1991: 5-28). Metcalf korostaa, että yksilöiden muodostamat alayksiköt noudattavat omia tavoitteitaan 'organisaatioekologiassa'. Hänen mielestään kokonaissysteemin koordinoitintarve on tarkoitukseton seuraus organisaation osien vuorovaikutuksesta. Termi valvonta kuvastaa toimintaprosessin rationaalisia mielikuvia, eikä näin ollen luo mielikuvaa luonnollisen vastuunoton ideasta. Rationalistiset reseptit usein olettavat, että toteutettavissa oleva hierarkkinen kontrolli ja keskitetty koordinointi ovat ehtona vastuun kantamiselle. (Metcalf 1991: 5-28).

Johtaminen ei Metcalfen mielestä ole kontrollointia. Hänen mielestään rutiini on kontrollon palvelija. Tarvitaan ei-rutinoitua vastuuta; kekseliäisyyttä, luovuutta, riskinottoa, konfliktinratkaisukykyä. Julkisen johtamisen mahdollisuus on nähty siinä, että rakennetaan tiedollista siltää ilmaantuvien yhteistyömahdollisuuksien ja julkisen toiminnan välille, jossa keskitetty kontrolli on mahdotonta ja toisaalta desentralisoitujen järjestelyjen kautta ei saavuteta tyydyttävää suoritusta.

Kun organisaatioiden riippuvuus toisistaan kasvaa, niin minkä tahansa yksittäisen organisaation suoritus riippuu enemmän ja enemmän siitä, mitä muut organisaatiot tekevät. Julkisen johtamisen innovointitehtävänä on rakentaa **institutionaalista oppimiskapasiteettia** makrotasolla. Omaksuttu rationaalinen malli ei anna kapasiteettia sellaisten uusien visioiden kehittämiseksi ja uusien arvojen luomiselle, joiden tulevaisuuden päämäärät voidaan johtaa.

Metcalfen mukaan on siirryttävä yksilöllisestä optimoinnista pluralistiseen oppimiseen vaikuttavuuden lisäämiseksi. Tätä edellyttää se, että julkinen johtaminen on johtamista mieluummin suunnittelemalla kuin ohjaamalla. Sen pitäisi keskittyä suunnittelemaan ja hahmottamaan soveltuvia systeemejä mieluummin kuin tuottamaan ratkaisumalleja tiettyihin reformeihin. (Metcalf 1991: 5-28).

2.3 Tulostavuuksien käsitteellistäminen

2.3.1 'Responsibility' käsitteestä

Nykysuomen tietosanakirja määrittelee vastuun **'tilivelvollisuudeksi jollekin jostakin'**. Englanninkielisiä vastuutermejä 'responsibility' ja 'accountability' on usein pidetty synonyymeinä. Näiden termien eroavuutta on havainnollistettu toteamalla, että tietty henkilö ei voi olla vastuullinen kenelle tahansa (accountable to), yhtä vähän kuin tietyllä henkilöllä on vastuu vain jostakin tekemisestä (responsible for). (Day & Klein 1987: 5). Seuraavassa selvitetään tarkemmin näiden käsitteiden sisältöä.

Oxford English Dictionaryn mukaan termeillä 'responsible' ja 'responsibility' on useita merkityksiä. Keskeisimmät merkitykset sanalle 'responsible' näyttävät olevan (1) **"vastuunalainen** (answerable), vastuussa, tilivelvollinen (accountable) toiselle jostakin; altis (liable) vaadittavaksi vastuuseen ja (2) **moraalisesti vastuullinen** (accountable) toimistaan".

Näiden kahden merkityksen välillä on se ominaisuusero, että ensimmäisessä merkityksessä (vastuunalaisuus) on otettava huomioon mistä on oltava vastuussa ja kenelle. Toinen merkitys (moraalinen vastuullisuus) johtaa siihen, että jotakin voidaan pitää vastuullisena teoistaan, mutta myös vastuussa tekojen tuloksista ja seurauksista, tai jopa tapahtumista, jotka eivät ole suoraan näiden tekojen seurausta. 'Moraalivaraus' toisessa määritelmässä tuo mieleen, vielä enemmän sen, että jotakin voidaan pitää vastuullisena eri tavoin. Siten adjektiivit kuten 'laillisuus' ja 'rikosvastuu' tulevat välittömästi mieleen. Sanaa 'responsible' voidaan käyttää viittaamaan myös "rationaalisen käyttäytymisen edellyttämään kyvykkyyteen". Tämä huomio näyttelee tärkeää roolia rikoslaissa. (Fincham & Jaspars 1980: 95).

Keskeinen käsitys responsibility-vastuussa on siinä ajatuksessa, että tiettyä henkilöä voidaan pitää vastuullisena jostakin; hän on vastuunalainen jollekin henkilölle tai jollekin sosiaaliselle instituutiolle teoistaan tai niiden tekojen seurauksista, sellaisistakin toimista, joita ei ole suoritettu vain siksi, että niistä odotetaan vastuunottoa hänen asemansa vuoksi. Häntä voidaan pitää vastuullisena myös jonkun toisen jostakin teosta vain siksi, että tätä toista ei voida pitää vastuullisena, jos häneltä puuttuu kyky täyttää tiettyjä velvoitteita. (Fincham & Jaspars 1980: 96).

Puolalainen filosofi Roman Ingarden¹ (1972) on huomauttanut, että responsibility-kysymystä on pääasiallisesti käsitelty etiikan erityisongelmana, ilman mitään täsmällisempää tutkimusta vastuun laajemmista yhteyksistä. Ingardenin mukaan todellisuudessa vastuu esiintyy enemmän muissa kuin moraaliyhteyksissä. Moraalinen vastuu on vain tietty erityistapaus. Ingarden on tutkinut **vastuun ontisia**² perusteita lähtemällä liikkeelle erilaisista tilanteista, joissa vastuuilmiö tulee näkyviin. Hänen mukaansa puhuttaessa vastuusta, aina **joku tai jokin**:

1. **Kantaa** vastuuta (responsibility) jostakin tai toisin sanoen, on vastuussa jostakin;
2. **Ottaa** vastatakseen jostakin;
3. **Vaaditaan** vastuuseen (to account) jostakin;
4. **Toimii** vastuullisesti. (Ingarden 1972: 52).

Ingardenin mukaan kolmen ensimmäisen tilanteen kohdalla vastuuerot voidaan osoittaa vasta ensimmäisessä sellaisessa paikassa, jossa niillä on todellinen riippumattomuus toisistaan, vaikkakin varma merkitysyhteys niiden välillä edelleen vallitsisikin:

Ensiksikin voi olla tilanne, että joku voi olla vastuullinen, mutta häntä ei kuitenkaan voida vaatia vastuuseen, eikä hän voi kantaa vastuuta. Ja käänteisesti, jotakuta ei voida vaatia vastuuseen jostakin ilman olematta tosiasiaassa vastuussa siitä. Toiseksi joku voi myös tosiasiallisesti ottaa vastatakseen jostakin, ilman olematta todellisuudessa vastuussa siitä. (Ingarden 1972: 53-54).

Vastuunkantoesimerkkinä voitaisiin ajatella sellaista tilannetta, että virkamies on muodollisesti vastuullinen jostakin, mutta kaikki tietävät, ettei hänellä ole minkäänlaisia todellisia mahdollisuuksia kantaa tätä vastuuta. Tällöin kysymys olisikin enemmän vastuuntunnosta.

Tosiasiallisen vastuuperustan olemassaolosta voitaisiin esimerkkinä ajatella tilannetta, jossa joku virkamies tai jokin organisaatioyksikkö ilmoittautuu vastuulliseksi jostakin toiminnasta eräänlaisessa "vallanottomielessä". Tällaista tilannetta edeltää useimmiten se, että vallitsee epätietoisuus kenen hoidettavaksi jokin asia kuuluu.

Jos joku on annettuna tai määrättyä vastuussa jostakin hänen pitäisi sekä ottaa vastuu siitä, että olla vaadittavissa vastuuseen (tapaus 3). Jos joku ei ota vastatakseen tai jopa välttää vastuuta, huolimatta siitä tosiasiaasta, että hän on vastuullinen jostakin, niin silloin hän on (myös) vastuullinen sellaisella (vastuuttomalla) tavalla käyttäytymisestä. Mutta jopa erittäin voimakas vastuuntunto jostakin josta hän ei ole vastuullinen kuuluu Ingardenin mukaan vastuuvaraukseen. Olennainen merkitysyhteys näiden todellisten asiaintilojen välillä näyttää olevan vallalla, huolimatta niiden keskinäisestä riippumattomuudesta tosiasiaassa. (Ingarden 1972: 54).

¹ Roman Ingarden (1893-1970) kuuluu merkittäviin fenomenologian edustajiin. Hän opiskeli filosofiaa, matematiikkaa ja psykologiaa ja saavutti tohtorin arvonsa Edmund Husserlin ohjauksessa Freiburgissa 1918. Ingardenin suuri merkitys vastuukeskustelussa on siinä, että hän tuo esille vastuun objektiivisen ulottuvuuden, vastuun jonakin muunakin kuin yksilökysymyksenä. Hänen mukaansa esimerkiksi kirjallisuudessa taideteoksella on objektiivinen luonne, joka ei ole sama kuin lukijan tai tekijän psyykkiset elämykset (Nyky Suomen tietosanakirja, WSOY 1993: 364).

² Ontinen, perimmäistä laatua oleva. Ontologia, filosofian alue, joka tutkii olemisen ja olemassaolon käsitteitä ja olevaisen perimmäistä laatua (Nyky Suomen tietosanakirja, WSOY 1993).

Ingardenin tulkinta vastuusta osoittaa sen tosiasian, että jos todella ryhdymme pohtimaan vastuun syvempää olemusta, joudumme tekemisiin vähintään **kaksiselitteisen käsitteen** kanssa.

Todellisen vastuun peräämisessä Ingardenin analyysi vastuun ontologisista, asian ytimeen kohdistuvista perusteista voi olla hedelmällinen. Seuraavassa tuodaan esille mitä Ingarden tarkoitti vastuun kantamisella.

Vastuun kantaminen

Ingardenin mukaan vastuunkantaminen on tosiasiallinen asiointi, joka jotenkin automaattisesti määräytyy määrätynlaisen teon tekijälle. Me tulemme vastuulliseksi teostamme niin pian kuin siihen on ryhdytty ja se on suoritettu ja me jatkamme vastuutamme siitä halusimmepa tai emme. (Ingarden 1972: 52-55).

Eli **vastuu painaa toimijaa**. Ingardenin mukaan tämä toimija, joka kantaa vastuuta jostakin voi olla ainoastaan joku ihminen. Mutta ei kuka tahansa ihminen ja ei vain missä tahansa tilanteessa. Hänen on oltava kykenevä toimimaan ja hänen on oltava tietoinen käytöksestään, toiminnastaan ja sen seurauksista, tuloksista. Ensiksikin käyttäytymisen on oltava aktiivista toimintaa, prosessuaalista tapahtumista, ei puhtaasti passiivista tapahtumien sietämistä. Mutta ei myöskään mielivaltaista tapahtumista. (Ingarden 1972: 52-55).

Toiminta josta toimijan katsotaan lopulta olevan vastuussa, tilivelvollinen (accountable), ei aina tarvitse olla yksinkertaista, kertaluonteista toimintaa. Kysymyksessä voi olla monimutkainen toimintoketju, eikä tällöin voida olettaa, että suorituksesta oltaisiin aina tietoisia. Siksi, ennen kuin jotakin voidaan vaatia vastuuseen tietystä toiminnasta, on sen sisältö pitänyt selvittää huolellisesti ja sopeuttaa toiminta asianmukaisesti sen luonteeseen ja vallitseviin olosuhteisiin (Ingarden 1972: 54-55).

Ingardenia tulkiten vastuussa onkin aina kysymys ehdollistetusta toiminnasta.

Toisen seikka mistä joku on tai voi olla vastuussa on toiminnan tulokset, seuraukset (outcomes). Tulos voi olla jokin tapahtunut tosiasia, mutta myös jokin objekti, erityisesti jokin esine. Jokaista työtä joka on luotu toiminnan kautta, esimerkiksi taideteosta tai siltaa arvioidaan sen virheiden tai ansioiden mukaan. Milloin tahansa toimijan tai työn luojaan vastuu tulee kysymyksenalaiseksi. (Ingarden 1972: 57-58).

Toimijan ja vastuun välisestä suhteesta Ingarden toteaa seuraavaa:

The agent is responsible for **the deed** performed by him and for its result if and if it is his own deed. (Ingarden 1973: 59). [tummennus ei alkuperäisessä tekstissä].

Mutta mitä tarkoitetaan sillä, että jokin toiminta on **jonkun oma teko** ja miksi toimija on vastuussa vain hänen omista teoistaan. Eikö näin ollen delegoitu toiminta täytäkään mitään vastuun ehtoja? Onko sellainen toiminta vastuun ulkopuolella? Nämä ovat Ingardenin mukaan perustavaa laatua olevia kysymyksiä siihen, voidaanko puhua **jaetusta vastuusta**. Kysymys on toisaalta ihmisluonteesta ja toisaalta reaali maailman rakenteesta. Tämä tarkoittaa sitä, että joudumme tekemään päätöksiä ja toimimaan suhteessa muihin. Tämä puolestaan edellyttää, että toimimme yhteistyössä muiden ihmis-

ten kanssa ja vielä sillä edellytyksellä, että he kuuluvat samaan yhteisöön (Ingarden 1972: 62).

Esimerkkinä uppoava laiva

Esimerkkinä toimijan toiminnasta suhteessa muihin toimijoihin Ingardenilla on uppoava laiva. Hänen mukaansa pelastustoiminta uppoavalla laivalla voi onnistua vain, jos ihmiset laivalla (ei vain miehistö) ovat yhteistyössä. Tavallisesti tällaisessa tilanteessa laivan kapteeni on se, joka antaa tarvittavia määräyksiä. Mutta hän voi tehdä niin vain siksi, koska jokainen muu, miehistö ja matkustajat tunnustavat hänet kapteeniksi.

Tämä tunnustaminen kapteeniksi on jo yhdenlainen **yhteistoimi** (join act) laivalla olijoiden kesken. Mutta saattaisikin käydä niin, että kapteeni olisi tyhmä tai sairas ja tämän johdosta antaisi täysin kohtuuttomia tai vääränlaisia määräyksiä. Silloin hänet saatettaisiin syrjäyttää kapinan avulla. Tämä kapina olisi jälleen yksi yhteispäätös ja yhteisteko: valitsematta uutta kapteenia, mihin ei olisi aikaakaan, kaikki laivalla olijat aloittaisivat pelastustoiminnan yhdessä.

Tämä yhteinen pelastustoiminta sisältää laajan muunnelman erilaisia käyttäytymismalleja, joiden kaikkien pitää olla koordinoituja ja joiden koordinoinnissa vallitsee korkea vaistonvaraisuusaste kommunikoinnin ja yhteistyön suhteen. Yhteisestä pelastustoiminnan täytäntöönpanosta huolehtiminen yhdessä, kasvava toimintojen koordinointi nopeasti kuluvan ajan puitteissa ja asteittain epämääräisestä ihmisjoukosta kehittyvä hierarkia, kaikki tämä johtaa koko yhteisön "omaan" tekoon.

Mutta tämä teon '**oma**' luonne nojaa yhteisön yksittäisten kanssajäsenten omiin päätöksiin ja toimiin, ja ne syntyvät vasta sen jälkeen, kun muiden jäsenten päätökset ja toimet on otettu huomioon.

'Oma' synnyttää tässä osallistumiselle yleisen halun ja tekemisen luonteen: jokainen tekee sitä, mitä hän tekisi itsekseenkin, mutta hän mukauttaa käytöksensä muiden käytökseen. Hän auttaa muita ja vastavuoroisesti saa apua heiltä; he auttavat kukin toistaan. Ja tästä erityisestä syystä johtuen myös vastuu yhteisön keskuudessa jakautuu ja jaetaan tiettyssä mielessä myös sen yksittäisten jäsenten kesken. He ovat kukin omalta osaltaan vain 'yhteisvastuullisia', mutta tästä syystä ovat toisaalta todella vastuunalaisia erityisellä tavalla rajatusta, ehdollistetusta ja jaetusta vastuusta.

Mutta on muistettava, että yhteisö kokonaisuudessaan, uutena subjektina on vastuullinen täydessä mielessä. Toisaalta yksittäisten kanssajäsenten vastuu pysyy voimassa vain niin kauan kuin heidän osallistumisensa pelastusoperaatioon kestää itsessään. Ingardenin mukaan tällainen toiminta ja sen mukaiset tulokset voidaan liittää vastuukysymykseen vain, jos ne tuottavat jotain myönteisiä tai kielteisiä arvoja. (Ingarden 1973: 62-63).

Tuloksellisuutta ja tulosvastuuta ajatellen mielenkiintoista tässä esimerkissä on **yhteisöllisen osallistumisen näkökulma**. Tätä näkökulmaa soveltaen voitaisiin ajatella niin, että poliisinkaan tulosvastuuta ei tulisi nähdä yksiulotteisena vastuukysymyksenä, jossa on teon subjekti ja objekti. Ei myöskään sellaisena yksiselitteisenä vastuusuhteena, jossa on palvelun tuottaja ja palvelun saaja, vaan enemmänkin sellaisena vuorovaikutustilanteena, jossa 'uuden subjektin' idea tulee esille. Ajatellussa suorassa

tulosvastuussa tämän idean mukaista olisi se, että kansalaisasiakkailla, suurella yleisöllä olisi laajempi tietoisuus poliisin tehtäväkokonaisuudesta.

Suomessa Takala (1985) on tutkinut yrityksen yhteiskunnallista vastuuta. Hän on lähestynyt vastuun käsitettä toteamalla, että jos meitä pyydetään eksaktisti määrittelemään mitä vastuun käsite on meille voi tapahtua kuin kirkkoisä Augustinukselle, kun häntä pyydettiin määrittelemään mitä aika on. Tähän hän joutui vastaamaan: "Tiedän mitä aika on, mutta jos pyydätte minua määrittelemään sen tarkasti en siihen pysty". Voidaankin todeta, että vastuun käsitettä on vaikeampi määritellä kuin tulla toimeen ilman sitä. (Takala 1985: 4-7).

Takalan mielestä vastuun sisältöä ja ulottuvuuksia etsittäessä on pidettävä mielessä ainakin kolme perustetta:

1. Ensiksikin on oltava olemassa jokin subjekti, moraalinen agentti tai toimija, joka voi tuntea ja ottaa vastuuta. Vastuunottaminen ja -tunteminen syntyy vain kokevan subjektin tietoisuuden kautta. (Takala 1985: 4-7).

Mutta: Voiko organisaatio itsessään olla moraalinen agentti tai toimija, jolle määrätään kannettavaksi vastuuta? Miten organisaatio ymmärretään? Mitä on ajatteleva, kognitiivinen organisaatio?

2. Toiseksi on oltava vastuun objekti, jostain josta subjekti voi ottaa tai tuntea vastuuta. Vastuuta ei voi ottaa tyhjästä, mutta ei myöskään mahdottomasta. Takalan mukaan vastuuta tunnetaan yleensä jostain teoista tai toimista, joilla on tiettyjä vaikutuksia reaali maailmaan. Esimerkiksi lause: "Tunnen olevani vastuussa omista ajatuksistani", ei tunnu mielekkäältä. (Takala 1985: 4-7).

Mutta: Riittääkö, että moraalinen agentti tai toimija tuntee vastuuta yhteisesti tai demokraattisessa järjestyksessä määrittelystä vastuun ottamisen kohteesta, mutta ei tosiasiallisesti voi määrätä teon tai toiminnan vaikutuksista? Mitä merkitystä vastuulla tällöin on? Esimerkiksi poliisi ei voi ottaa yleisen järjestyksen turvaajana ainakaan ensisijaista kasvattajan roolia, vaikka se ennalta ehkäisevässä mielessä ja tuloksellisuuden kannalta olisikin ratkaisevaa. Astuuko tällöin kollektiivisen vastuun idea kuvaan mukaan?

3. Kolmanneksi on oltava se, jolle ollaan vastuussa. Voidaan olettaa, että sellainen maailma, jossa ei vallitsisi minkäänlaisia vastuusuhteita osoittautuisi mahdottomaksi elää. (Takala 1985: 4-7).

Mutta: Mitä eroa on siinä, onko vastuussa itselleen tai jollekin muulle toimijalle tai instanssille? Mihin vastuu päättyy? Ovatko esimerkiksi organisaatioissa sovitut vastuusuhteet sittenkään todellisia vastuusuhteita? Olisiko niitä syytä kutsua jollain muulla, organisaatiotodellisuutta paremmin kuvaavalla termillä?

2.3.2 'Accountability' käsitteestä

Sanakirjamääritelmän mukaan 'accountable' merkitsee velvoitetta vastuuseen toimintaan (Oxford Minidictionary 1991).

Day ja Klein (1987) toteavat, että puhuttaessa 'accountability' vastuusta on:

1. Määriteltävä kenet voidaan kutsua vastuuseen; ja
2. Määriteltävä kuka on velvollinen selitykseen.

Heidän mukaansa saatamme tuntea vastuuta päivittäisistä toimistamme joko toisille tai omalletunnollemme siitä, mikä on oikein tai sopivaa. Yhteiskunnallisessa yhteydessä se tarkoittaa, että toimintamme on avointa yleiselle tarkastelulle ja se voidaan alistaa tarkempaankin tutkimukseen. Kun puhumme vastuusta uskonnollisessa tai eettisessä mielessä se merkitsee, että toimintamme voidaan asettaa vasten tiettyä sääntöasetelmaa tai vasten odotuksia oikeasta käytöksestä.

Lisäksi (3) 'accountability' merkitsee rahatilien pitämistä järjestyksessä: kutsuessamme ranskalaisessa ravintolassa 'le compte' olemme vastuu-sanan juurilla. (Day & Klein 1987: 5-6).

Vastuun käsitettä käytetään monessa merkityksessä ja yleensä laajasti tulkiten. Edellä todetun kahden vastuukäsitteen tulkinta antaisi ymmärtää, että olisi olemassa toisaalta jonkinlaista institutionaalista tai organisaatioihin viittaavaa vastuuta ja toisaalta sitten yksilökohtaisempaa, eettistä ja moraalista vastuuta. Toisin sanoen olisi olemassa tavallaan (1) määriteltyä, vaadittua vastuuta ja toisaalta (2) moraalista ja eettistä, itse toimintaan sisältyvää vastuuta. Mutta tulostavastuun olemuksen ymmärtämiseksi vastuun käsitettä on katsottava useammasta näkökulmasta. Kysymyksessä ei missään mielessä ole yksiselitteinen käsite.

Glynn (1985; 1993) erottaa julkisen sektorin vastuussa (1) poliittisen, (2) manageriaalisen ja (3) legaalisen vastuun.

Poliittisen vastuun hän jakaa (a) konstitutionaaliseen vastuuseen, joka on parlamentaarisen systeemin tae, (b) desentralisoituun vastuuseen, joka tarkoittaa kontrollin ja vastuun jakoa alemmille hallintotasoille ja (c) konsultatiiviseen vastuuseen, joka on seurausta puolueiden ja painostusryhmien vaikutuksesta.

Manageriaalisen vastuun hän jakaa (a) kaupalliseen vastuuseen, joka koskee julkisia organisaatioita, jotka rahoitetaan käyttäjämaksuilla ja ei-budjettivaroilla, (b) voimavaruustuuseen, jolla tarkoitetaan johtamiskäytäntöjen luomista edistämään tehokkuutta ja vaikuttavuutta ei-kaupallisissa, budjettitalouteen kuuluvissa yrityksissä ja (c) professionaaliseen vastuuseen, jolla tarkoitetaan julkisen sektorin ammattiryhmien itsesääntelyä.

Legaalisen vastuun hän jakaa (a) oikeudelliseen vastuuseen, jolla viitataan yksilön aseman mukaiseen vastuuseen, (b) kvasi-oikeudelliseen vastuuseen, jolla tarkoitetaan hallinnollista kontrollia ja (c) proseduraaliseen vastuuseen, jolla tarkoitetaan ulkopuolisen, tavallisesti asiamiehen raportointia. (Glynn 1993).

Day ja Klein (1987) toteavat, että vastuun käsite on vanha kysymys, vaikkakin sana itsessään on tullut poliittisen keskustelun tavanomaiseen sanastoon vasta suhteellisen äskettäin. "Se on kaksiselitteinen ja siitä on tullut muotisana eri tarkoituksiin".

Day ja Klein määrittelevät poliittisen vastuun sellaisena ilmiönä, jossa ne joille on delegoitu valtaa ovat vastuullisia toimistaan kansalle, joko suoraan vanhoissa yhteiskunnissa, kuten Ateenassa, tai epäsuoraan nykyaikaisissa kompleksisissa yhteiskunnissa:

Nykyaikaisissa yhteiskunnissa poliittisessa vastuussa on päähuomio siinä, ovatko toiminta ja sen selittäminen yhteydessä keskenään, toimiiko kommunikointi vastuun toteutumiseksi ja tapahtuuko tarvittaessa sopivia sanktioita. Toinen puoli asiassa on toimintaprosessien avoimuus ja toiminnan arvioinnin mahdollistavan informaation olemassaolo ja saatavuus. (Day & Klein 1987: 26-27).

Poliittisen vastuun kontrastina on Dayn ja Klein'n mukaan manageriaalinen vastuu, joka tarkoittaa niiden tekemistä vastuunalaisiksi, jotka suorittavat sovittuja tehtäviä annetun auktoriteetin turvin sovittujen suorituskriteerien mukaisesti. Tämä tekninen prosessi voidaan suorittaa neutraalien, puolueettomien asiantuntijoiden kautta. **Manageriaalisella vastuulla** on Dayn ja Klein'n mukaan ainakin kolmenlaisia ulottuvuuksia.

1. **Fiskaalinen/säännelty vastuu** (fiscal/regularity accountability) on sen varmistamista, että raha on käytetty sovitulla tavalla, asiaan kuuluvien sääntöjen mukaan; laillisuusvastuu voidaan nähdä kumppanina tälle vastuun ulottuvuudelle silloin kun päätöksenteon toimintatavat ja säännöt ovat olleet havaittavissa.
2. **Prosessi/tehokkuusvastuu** (process/efficiency accountability) varmistaa sen, että toimitaan annetun suunnan mukaisesti ja että rahalle on saavutettu vastinetta voimavarojen käytössä.
3. **Ohjelma/vaikuttavuusvastuu** (program/effectiveness accountability) varmistaa, että nämä manageriaalisen vastuun ulottuvuudet voidaan myös käsitteellistää panosten, tuotosten ja tulosten avulla. (Day & Klein 1987: 27).

Näin fiskaalinen/säännelty vastuu on sen tarkistamista, että asianmukaiset panokset, joko voimavarat tai hallinto ovat menneet sisään politiikkaprosessiin tai palvelujen jakelukoneistoon. Prosessi/tehokkuusvastuu on sen tarkistamista, että asianmukaisia tuotoksia on tuotettu ja että suhde panosten ja tuotosten välillä (tehokkuus) on mahdollisimman suotuista. Sen sijaan ohjelma/vaikuttavuusvastuu on lopullinen kysymys siitä, onko tarkoitettuja tuloksia tehty ja onko toivottuja vaikutuksia saatu aikaan. (Day & Klein 1987: 27).

Fuller ja Roffey (1993) tuovat esille Australian julkisen hallinnon vastuuta koskevat kolme vastuumäärittelyä. Ns. Tokion julistuksessa julkisen vastuun suuntaviivoiksi (Tokyo Declaration of Guidelines on Public Accountability 1986, Canberra) määritellään julkinen vastuu:

Julkisten varojen raportointivelvollisuudeksi ja vastuunalaisuudeksi fiskaalisista, manageriaalisista ja ohjelmavastuista.

The obligations of persons and authorities with public resources to report on the management of such resources and be answerable for the fiscal, managerial and program responsibilities that are conferred. (Fuller & Roffey 1993: 151).

Australian hallituksen yhteydessä olevat elimet 'Management Advisory Board' ja 'Management Improvement Advisory Committee' sisällyttävät julkisen sektorin vas-

tuukäsitteeseen, (1) päämäärien asettamisen, (2) tulosten tuottamisen ja (3) niiden raportoinnin sitä vasten ovatko havaittavat seuraukset saaneet aikaan oikeita vai vääriä asioita. Tämä määrää vastuun ja vallan delegoimisen. Se, joka delegoi ei menetä vastuuta ja voidaan vaatia edelleen vastuuseen.

...this concept of accountability ...includes setting goals, providing and reporting on results and the visible consequences for getting things right or wrong. It also implies delegation of responsibility and authority...the delegator does not lose responsibility for performance and... may be called to account'. (Fuller & Roffey 1993: 151-152).

Tämä vastuumäärittely on kuitenkin nähty liian kapeana, jos se ei ota huomioon laajempaa **vastuuta yleisölle**:

Accountability is about giving an answer for the way which one has spent money, exercised power and control, mediated rights and used discretions vested by law in the public interest. It is fundamental to our system of government that those to whom such power and responsibilities are given are required to exercise them in the public interest...fairly, and according to law. (Fuller & Roffey 1993: 151-152).

Julkisen toimijan vastuu on hyvin kompleksinen asia. Dayn ja Klein'n mielestä on muistettava, että vastuulla on monia ulottuvuuksia. Jos vastuu päämäärien saavuttamiseksi ei ole mahdollista, saattaa silti olla mahdollista, että vastuu prosessista säilyy: siitä tavasta, jolla palvelut on saatettu arvioitavaksi toimivaltaisen yksilöllisen toiminnan kautta. Mutta prosessi on Dayn ja Klein'n mukaan paljolti palvelujen tarjoajien hallussa. "Lääkärit, poliisit tai opettajat itse määrittelevät prosessin arviointikielen" (Day & Klein 1987: 233).

Dubhashi (1983) katsoo, että julkinen vastuu (public accountability) on nähtävä myös positiivisessa merkityksessä, ei vain yleisön palvelijoiden pitämistä vastuullisina virheistään. "Sillä on positiivinen sivumerkitys". Hänen mukaansa julkisen vastuun positiivinen näkökulma erityisesti tulosten saavuttamisen tarkoituksessa on entistä tärkeämpi.

"Loppujen lopuksi julkisessa vastuussa on kysymys virkamiesten asenteesta yleisöön nähden" (Dubhashi 1983: 1-5).

Tämä toteamus johtaa väistämättä tarkastelemaan yksilön ja organisaation välistä suhdetta.

2.3.3 Vallan ja auktoriteetin suhde vastuuseen

Byrokraattiseen vastuujärjestelmään liittyy läheisesti vallan ja auktoriteetin käsite. Weberin (1948) termin byrokratia on organisaatio, jossa on selvä auktoriteettilinja ylhäältä alas.

Chester Barnard (1958) pohti syvällisesti vastuun (responsibility) suhdetta auktoriteettiasemaan. Smithin (1994) mukaan Barnard uskoi omien sanojensa mukaan liian paljon auktoriteetin käsitteeseen, eikä riittävästi vastuun käsitteeseen. Barnardin mielestä auktoriteetti oli sittenkin toissijainen asia vastuuseen nähden. Smithin tulkinnan mukaan Barnard määrittelee vastuun:

'yksilön ominaisuudeksi, jonka avulla mikä tahansa hänessä oleva moraali tulee vaikuttavaksi käyttäytymisessä'.

the property of an individual by which whatever morality exists in him becomes effective in conduct. (Smith 1994: 1158).

Barnard teki kaksi olennaista havaintoa, joilla on merkitystä tulosvastuun ja yleensä vastuun toteuttamisen kannalta:

1. Organisaation yhteisvaikutusten systeemi on 'itsejohdettua', ei johdon johtamaa;
2. Vastuu ja moraali ovat välttämättömästi erillään toisistaan, mutta liittyvät toisiinsa.

Barnardin mielestä organisaation yhteistoiminnalla on oma rakenne ja prosessi. Yhteistoiminta on hänen mukaansa luova prosessi, ei johtaminen. Tässä mielessä Barnard ei halunnut koskaan puhua sellaisesta asiasta kuin "lojaliteetista yhtiötä tai organisaatiota kohtaan". Sen sijaan tuli olla lojaali sille 'puolipersonalliselle' kokonaisuudelle, joka muodostuu useiden ihmisten yhteistyön vaikutusten tuloksena. Smithin mukaan Barnard usko i minkä tahansa organisaation tai yrityksen autonomiseen luonteeseen. Johdon tehtävänä Barnard näki olla osana itseohjautuvaa yhteisvaikutusten systeemiä, ei erillisenä funktiona. Barnardin ajattelussa johdon tehtäviä olivat organisaation kommunikoinnin ylläpito, olennaisten palvelujen turvaaminen ja organisaation päämäärien perustaminen (Smith 1994: 1160-1161).

Moraalin Barnard näki subjektina opetukselle ja kasvatukselle; moraali sisältää totaalis en operationaalisen tietoisuuden, mielen tasapainon ja hyvän arvostelukyvyn sekä sen että johdon funktiot ovat helposti tunnistettavia ja tunnettuja. Moraali oli Barnardille 'sopivuutta ja kapasiteettia', joka tunnetaan vastuuna. Hän halusi korostaa sitä, että pelkkä vastuuntunto ei riittänyt, vaan vaadittiin kapasiteettia käsitellä moraalisia tekijöitä, jotka kilpailevat keskenään. Barnard muodosti kuvan moraalista ulkoapäin yksilöön nousevana voimana. "Moraali on voima, joka saa aikaan vaikuttavaa käytöstä". Arvot hän samaisti moraalikoodeiksi, jotka ohjaavat ihmisen 'arvo-orientaatiota'. (Smith 1994: 1162).

Barnardin mielestä menestyksellisen johdon täytyy hallita ja kyetä tukemaan korkeasti sofistikoitua arvo-orientaation mallia, olla kykenevä ratkaisemaan konflikteja näiden arvojen välillä ja määrittelemään korrek ti toiminta, joka ei vahingoita mitään näistä arvoista. Hänen mukaansa vastuuntunne on välttämätön, mutta riittämätön ilman korkeasti kehittynyttä arvojärjestelmää. Tällaisessa ympäristössä vastuu tulee yksilön ominaisuudeksi, mikäli hän tietoisesti toimii tiettyjen arvojen mukaan. Tärkeätä tässä ajattelussa on huomata se, että yksilön vastuuo minaisuuksia katsotaan organisaation arvojärjestelmään suhteutettuna. Siksi Barnard varoittikin sekoittamasta korkean moraal in omaavaa ihmistä, eettistä ihmistä, ihmiseen, jolla on vastuu (responsibility). (Smith 1994: 1162-1163).

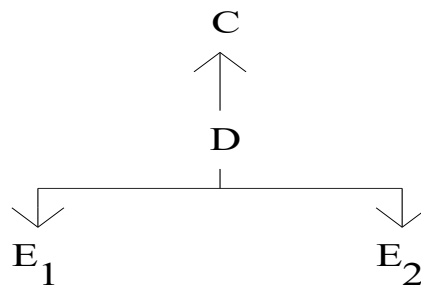
Nykyistä "vastuun keskittämisen" aikaa ajatellen on tärkeätä tuoda esille Barnardin käsitys vastuun delegoinnista, jota hän piti ensisijaisena auktoriteettikysymykseen nähden. Barnard koki, että suurissa organisaatioissa on mahdotonta työskennellä ilman vastuun, ei auktoriteetin, delegointia. Mutta kuinka vastuuta voi delegoida, jos organisaatio toimii autonomisesti yhteisvaikutusten johdosta? Barnard näki delegoinnin mahdollisuuden etukäteisenä asiana. Johdon päätehtävänä oli opettaa arvoja ja toiminta

tuli tiedostaa arvojen mukaiseksi. Näin ollen kunkin tuli itsekseen tehdä moraalinen sitoumus näiden arvojen suhteen. Ilman tätä moraalista sitoumusta ei voinut vallita myöskään vastuun ilmapiiriä. Moraalinen sopimus on yhtä kuin hiljainen 'kädenpuristus' eri toimijoiden kesken. (Smith 1994: 1164-1165).

Myös auktoriteetti on tällainen 'tunnesopimus' sen yksilön omassa keskuudessa, jolle auktoriteetti virallisesti on osoitettu. Barnardin mukaan on fiktio ajatella, että tällainen auktoriteetti toimisi 'ylhäältä alas' periaatteella. Auktoriteetti nojaa organisaation jäseniin, ei johtoon. Tämä idea auktoriteetista sellaisena asiana, joka nousee "organisoidusta ihmisryhmästä" kuului Smithin mukaan alkuaan espanjalaiselle jesuiitalle Suarez'lle, joka esitti saman teorian jo 1600-luvulla. Suarez hylkäsi ajatuksen 'välikästä' vallan ja auktoriteetin lähteen ja ihmisen välillä. Hän erotti kaksi näkökulmaa: ihmiskunnan luonnon aggregaattina ilman mitään määräystä, valtaa tai fyysistä tai moraalista unionia; ja toiseksi ihmiskunnan yhdistyneenä ryhmänä. Yhdistyneessä ryhmässä Suarez näki auktoriteetin nousevan luonnostaan. (Smith 1994: 1166-1168).

Barnardille auktoriteetti on asia, joka syntyy heti kun ryhdytään yhteistoimintaan. Ensin on oltava sopimus työnjaosta ja vastuunjaosta, vasta sitten astuu kuvaan sellainen ilmiö kuin auktoriteetti. Vastuu on kuitenkin erotettava yksilön moraalikoodista tai arvoista. Johdon tärkein tehtävä on opettaa arvoja ja päävelvollisuus delegoida vastuuta. Vastuun delegoinnissa johdon täytyy olla tietoinen organisaation yksilöiden vastuuntunnoista ja heidän kyvystään asettaa arvoja järjestykseen itsessään, sisimmässään. (Smith 1994: 1168-1171).

Mutta kuinka kuvailtu vastuu on sitten käytännössä ymmärretty? Dunsire (1978) lähestyy asiaa seuraavalla kuviolla, jossa on tavanomaisesti ymmärretty organisaation vastuuasetus:



Kuva 2 C-D-E kolmikko

Siinä D on vastuullinen C:lle siitä, mitä E¹ ja E² tekevät D:n ohjauksen tuloksena. C ei yritä antaa ohjeita E¹:lle ja E²:lle. Oletetaan myös, että C voi mennä "läpi" D:n mihin tahansa E¹:n ja E²:n suhteisiin ja jättää D:n hoitamaan omaa ohjaustehtäväänsä, kuten 'pitämään yllä auktoriteettia'. Edelleen, oletetaan, että johtaja D:n ohjaus tuottaa lopputuloksen, mikä ei ole hänen johtajansa (C) vaatimusten mukainen, on yleinen ymmärrys tilanteesta se, että seuraamuksia voidaan asettaa D:lle, mutta ei hänen alaisilleen. (Dunsire 1978: 40-41).

Dunsiren mukaan tämä brittiläistä ministerivastuuta kuvaava doktriini on rakennettu tavanomaiselle ymmärrykselle: alaisten oletetaan toimivan ainoastaan ohjauksen alla ja siitä puolestaan seuraa, että jos alaiset toimivat, tarvitaan ohjausta; ja jos jättävät toimi-

matta tai toimivat virheellisesti, se konstruoidaan sen syyksi, ettei heitä ole ohjattu. (Dunsire 1978: 40-41).

Tässä asetelmassa 'olla vastuussa' (accountable) ei saata merkitä enempää kuin vastaa- mista kysymyksiin siitä mitä on tapahtunut tai tapahtumassa. Mutta useimmat käy- tännöt vaativat lisäimplikaation: vastausta on arvioitava jonkin ylemmän toimesta ja joitain standardeja tai odotuksia vasten ja sen mukaan sovellettava tarvittavia seuraa- muksia. Dunsiren mukaan informaation esittämisen kytkeminen toiminnan arviointiin ja seuraamusten soveltamiseen on se asiayhdistelmä, joka antaa aiheen puhua vas- tuusta täydessä merkityksessä käytännön tavanomaisissa tilanteissa. Tässä suhteessa byrokraattinen valta on Dunsiren mukaan 'riskinkantamisvaltaa'. (Dunsire 1978: 41).

Dunsire korostaa sitä, että esimerkkiasetelman mukainen tavanomainen vastuumäärit- tely ei voi olla todellinen esimerkiksi vastuussa toiminnan seurauksista, jos näihin seu- rauksiin ei voi vaikuttaa. Hänen mukaan voi näyttääkin joissain tilanteissa siltä, että joku on sidottu vastuuseen ilman valtaa. Mutta ohjaus- ja vastuuketjut voivat olla sillä tavalla epäselviä tai monimutkaisia, ettei auktoriteettiaseman omaavalla ole mahdolli- suuksia varmistaa toiminnan hyvää suoritusta. Myöskään silloin auktoriteetti ei ole yhtä kuin valta. (Dunsire 1978: 42).

Dunsiren yksinkertaistettu esimerkki palauttaa mieliin sen vastuukeskusteluun liittyvän tosiasian, että muodollinen 'vastaaminen' on ehkä itsestäänkin selvää, mutta kun siir- rymme sille 'vastaamisen' alueelle, jossa puhutaan toiminnan seurauksista tai odotuk- sista, ollaan huomattavasti vaativamman tehtävän edessä.

Tässä kohden nousee esille tulosohjauskeskustelustakin tuttu vaatimus vallan lisäämi- sestä. Julkisten johtajien valtaa on lisättykin monin eri tavoin, mutta onko se tehty jos- sain täysin muussa tarkoituksessa, kuin vastuun lisäämiseenä. Mihin valtaa tarvitaan ja mitä se itse asiassa on?

Payne (1979) tuo esille Torenin (1974) luokittelun kolmen tyyppisestä vallasta.

1. **Tuottava tai instrumentaalinen valta**, jota yksilö harrastaa käyttämällä materi- aalisia voimavaroja joko sanktioina tai palkintoina;
2. **Pakottava valta**, jota harjoitetaan soveltamalla fyysistä voimaa tai sen uhkaa; ja
3. **Normatiivinen valta**, joka sisältää kahdenlaisia sanktioita - aktivoimalla ole- massa olevia arvoja toisessa henkilössä, manipuloimalla ihmisten välisiä suhteita hyväksymisillä tai positiivisilla tai negatiivisilla vastauksilla (esimerkiksi jos so- siaalityöntekijä onnittelee asiakasta menestyksellisestä sosiaalisen aktiivisuuden osoituksesta) (Payne 1979: 7).

Nämä sosiaalityön näkökulmasta katsotut valtatyytit sopivat moniin arkipäivän tilan- teisiin.

Myös Yarmey (1990) luokittelee vallan mielenkiintoisella tavalla. Yarmeyn mielestä on valitettavaa, että puhuttaessa poliisin vallasta kansalaisiin nähden, useimmat ihmi- set, poliisi mukaan lukien, ymmärtävät termin valta merkitsevän samaa kuin 'voima' (force). Hendersoniin (1981) viitaten hän mainitsee **viisi poliisivallan perusmuotoa**,

joiden kanssa poliisin on selviydyttävä: (1) hyväksikäyttävä, (2) manipuloiva, (3) kilpaileva, (4) ravitseva, ja (5) integroiva valta.

Hyväksikäyttävä valta nähdään pahimpana tyyppinä poliisin väärinkäytöksistä ja korruptiosta. Se yhdistyy raakaan voimaan, edellyttää väkivaltaa tai väkivallan uhkaa ja se ei välitä kunnioittaa uhriensa, erityisesti juopuneiden, huumeiden käyttäjien, matkatuloisten, homoseksuaalien, prostituoitujen ja etnisten vähemmistöjen ihmisoikeuksia pienimmässäkään määrin.

Manipuloiva valta määritellään valtana toiseen henkilöön. Poliisi ja tuomioistuimet käyttävät eri tavoin manipuloivaa valtaa muovaamaan haluttua yleistä käytöstä.

Kilpaileva valta on valtaa toista henkilöä vastaan. Kilpailu voi kuitenkin olla poliisin työssä myönteinen seikka silloin kun se esiintyy samanaikaisesti yhteistyösuhteena esimerkiksi terroristiryhmän kiinnisaamisessa ja pidättämisessä kahden poliisipartion toimesta. Voitonhaluisuus voi olla myös kielteistä silloin kun esimerkiksi kilpaillaan suoritusstandardien mukaisesti.

Ravitseva valta on valtaa toisen henkilön hyväksi. Se on vastuuntuntoa toisten ihmisten huolehtimisesta.

Integroiva valta on valtaa toisen henkilön kanssa. Kun poliisi kehittää luottamuksen tunnetta ja yhteistyötä keskuudessaan ja yhteistyössä ympäristönsä kanssa, hyötyvät molemmat osapuolet. Tämän tyyppisen vallan käytössä poliisia ei nähdä vihollisena tai uhkana, vaan sellaisen kunnioituksen kohteena, jolla on vallankäytön kautta mahdollisuus rikollisuuden ja väkivallan torjuntaan. (Yarmey 1990: 144-145).

Itsestään selvyyttenä pidetään sitä, että esimerkiksi poliisilla on jo asemansa puolesta valtaa. Poliisin vallankäyttö todellisuudessa on kuitenkin äärimmäisen herkkää aluetta. Yarmeyn mielestä poliisin sanomana jopa yksinkertainen 'hyvää huomenta' kadulla voidaan tulkita kansalaisten taholta ärsyttäväksi valvonnaksi. Hänen mukaansa poliisille annettulla vallalla on useita erottavia piirteitä. Ensiksikin se on valtion taholta legitimoitua valtaa. Toiseksi poliisi käyttää tarvittaessa pakkovaltaa ja kolmanneksi asiantuntijavaltaa rikollisuutta vastaan sekä suoriutuakseen muista palvelufunktioistaan. (Yarmey 1990: 142-143).

Kun ajatellaan poliisin tulosvastuun toteutumista byrokraattisen vastuujärjestelmän kautta voidaan heti todeta, että se on hyvin monitahoinen kysymys. Ensiksikin on muistettava, että poliisin auktoriteettivalta on hyvin organisaatiosidonnaista. Toiseksi, paitsi että poliisi toimii byrokraattisen organisaatiomallin puitteissa, myös itse toiminta on hyvin normisidonnaista.

Edellä on käsitelty yhtäältä yksilön vastuuta ja toisaalta yksilön suhdetta organisaation valtakysymyksiin. Tässä tutkimuksessa ajateltu tulosvastuu ei kuitenkaan ole mikään kombinaatio yksilön ja organisaation vastuusta. Sillä tarkoitetaan jotain laajempaa, käsitteellisempää, kokonaisuudesta lähtevää ajatusta tulosvastuusta. Tätä näkökulmaa voidaan alustavasti kutsua institutionaaliseksi.

2.4 Institutionaalinen näkökulma tulostavastuuseen

Länsimaissa muutosten aalto julkisen hallinnon organisaatioissa on johtanut byrokraattisen mallin kritiikkiin. Seurauksena on ollut kiinnostus sellaisiin asioihin, kuten hierarkioiden madaltaminen, itseohjautuvat tiimit, yrittäjäyys, työntekijöiden vaikutusvalan lisääminen, kulttuuri ja arvot. Taustalla on nähty muutokset maailmantalouden makroympäristössä ja kansalaisten lisääntyvä halu rajoittaa hallitusten veronnostohaluja. Julkisissa organisaatioissa tämä kehitys on kiteytynyt vaatimukseen "tehdä enemmän vähemmällä".

Tässä kehityksessä ehkä keskeisin tulostavastuuseen liittyvä seikka on ollut se, että julkisten organisaatioiden ja erityisesti niiden johtajien toimintavapaus on lisääntynyt. Tämä puolestaan on johtanut sellaisiin tasapainottamisvaatimuksiin, joilla virkamiehiä voitaisiin pitää vastuullisina toimistaan.

Esimerkiksi Yhdysvalloissa viranomaistoimijoille on vaadittu tiukkoja rajoituksia siksi, että heihin voitaisiin luottaa toimimaan julkisen intressin puolesta. Päinvastoin kuin meillä Yhdysvalloissa kansalaisten luottamus virkamiestensä kykyyn toimia parhaalla mahdollisella tavalla on vähentynyt radikaalisti viimeisen viidenkymmenen vuoden aikana. Vuonna 1991 ainoastaan 36 % amerikkalaisista uskoi hallinnon "tekevän suurimman osan ajasta sitä, mikä on oikein", kun vastaava luku vuonna 1952 oli 75 % (deLeon 1995: 1).

Suomessa yleisesti luotetaan viranomaisten ja virkamiesten harkintakykyyn toimia oikein. Harvemmin mielipidekyselyissä on kuitenkaan perätty sitä, tekevätkö viranomaiset oikeita asioita. Tämä puoli on perinteisesti siirretty lainsäätäjän rooliin kuuluvaksi asiaksi. Tulosohejauksen mukanaan tuoma virastojen toimintavapauden lisääntyminen ja valtionhallinnossa erityisesti ministeriöiden 'kehysvallan' lisääntyminen on saattanut muuttaa kiinnostuksen kohdetta. Kuten Yhdysvalloissa, myös Suomessa voi olla perusteltua syytä kysyä:

1. Millä oikeudella julkiset johtajat voivat toimia **omasta** aloitteestaan?
2. Kuinka kansalaiset voivat kontrolloida julkista hallintoa, joka jatkuvasti joutuu tekemään **vaadittuja** uudistuksia?

Nämä kysymykset johtavat väistämättä normatiivisen argumentoinnin suuntaan siinä mielessä, että kansalaiskontrollin oletetaan olevan kiinnostunut myös muusta kuin siitä tavasta, jolla viranomaiset toimivat. 'Tulosympäristössä' tämä tarkoittaa sitä, että kansalaisten pitäisi olla kiinnostuneita myös tuloksista, ei vain tulosohejausprosesseista, siitä miten virkamiehet toimivat.

Mitä etsittävä institutionaalinen näkökulma sitten kaikkiaan tarkoittaa tulostavastuuta ajatellen? Viimeaikainen keskustelu Yhdysvalloissa on tuonut selviä implikaatioita tässä suhteessa. Seuraavassa pyritäänkin tämän keskustelun esille tuomisen kautta valaisemaan institutionaalisen näkökulman mahdollisuuksia tulostavastuun toteuttamiseksi.

Yhdysvaltalaisessa hallintoperinteessä vastuun toteuttaminen liitetään fraasiin 'overhead democracy'. deLeonin (1995) mukaan tämä malli on vakuuttanut, että

Demokraattisen kontrollin pitäisi kulkea yhtenäisenä linjana kansan edustajista kaikkiin niihin, jotka harjoittavat valtaa hallituksen nimissä. Linja kulkisi kansalta presidentille ja hänen edustajilleen sekä kongressille ja sieltä edelleen presidentille toimeenpanijana, sitten osastoille, sitten toimistoihin, sitten pienempiin yksiköihin, ja hallinnon pienimpiin sopukoihin asti. (deLeon 1995: 2).

Cook (1992) puhuu tässä yhteydessä **demokraattisesta hierarkiasta**, jossa kansalaiset ovat päämiehiä ja poliitikot heidän agenttejaan. Edelleen poliitikot ovat päämiehiä ja byrokraatit heidän agenttejaan. Ja virastojen johtajat ovat päämiehiä ja virkamiehet heidän agenttejaan. Ja lopulta politiikkakokonaisuus on strukturoitu päämies-agentti-ketjuksi, jossa matalimmalla tasolla oleva, palveluja jakava byrokraatti suoraan kohtaa kansalaisen (Cook 1992: 405).

Vaikkakin edellä kuvattu malli on yksinkertaistettu kuvaus todellisuudesta, paljastaa se kaksi tärkeää linkkiä tai kohtaa, joissa kontrolli on välttämätöntä. Ensimmäinen on hänen mukaansa yksittäisen hallinnon työntekijän tai virkamiehen kontrollointi ja toinen hallinnon kontrollointi kokonaisuudessaan tai niinä keinoina, joilla edustuksellisen byrokratian kontrolli tapahtuu.

Organisaatioteoriassa institutionaalinen näkökulma on tunnettu. Sen mukaan on kolmen tason organisatorista vastuuta ja kontrollia: teknistä, manageriaalista ja institutionaalista¹.

1. **Teknisellä tasolla** organisaation kiintopiste on specialisoitujen ja yksityiskohtaisten tehtävien tehokkaassa suorittamisessa.
2. **Manageriaalisella tasolla** organisaation tehtävänä on pitää huolta keskusteluyhteydestä sekä sen sisäisten tekijöiden suhteen, että sen henkilöstön ja tehtäväympäristön asiakkaiden välillä.
3. **Institutionaalisella tasolla** organisaatio on tekemisissä sen asian kanssa, että organisaatiolla on tarve kuulua laajempaan sosiaaliseen järjestelmään, joka on organisaation tarkoituksen, legitimaation tai ylätasen tuen lähde. Tämä laajempi yhteys on ja sen tulisi olla lähtökohtana organisaation päämäärien asettamisessa ja toteuttamisessa.

Institutionaalinen näkökulma merkitsee Romzekin ja Dubnickin (1987) mukaan sitä, että tulostavastuu näyttelee julkisen hallinnon prosesseissa suurempaa roolia kuin esimerkiksi pelkkä vastuunalaisuuden (answerability) idea. Yksinkertaisimmillaan vastuunalaisuuden periaate määrittelee tulostavastuun rajoitetuksi ja enimmäkseen muodolliseksi vastaamiseksi ympäristön erityisiin vaatimuksiin. (Romzek & Dubnick 1987: 228).

Laajemmin nähtynä julkisen hallinnon tulostavastuu sisältää myös ne keinot, joilla julkiset virastot ja niiden työntekijät johtavat (manage) organisaation sisällä ja ulkopuolella syntyneitä erilaisia odotuksia. (Romzek & Dubnick 1987: 228).

¹ Esimerkiksi James D. Thompson, "Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory" (New York; McGraw-Hill Book Co. 1967). Pfeffer, Jeffrey, "Organizations and Organization Theory". Boston: Pittman. 1982. Brunsson, Nils, "The Organization of Hypocrisy". Chichester, GB: John Wiley Press, 1989.

Tässä laajemmassa tehtävässä julkisella tulostavastuulla on useita muotoja. **Vaihtoehtoiset tulostavastuumallit** voivat pohjautua kahteen ulottuvuuteen: (1) kykyyn määritellä ja kontrolloida odotuksia; ja (2) kontrolloinnin asteeseen.

Ensimmäinen ulottuvuus tarkoittaa sitä, että tulostavastuun toteuttamiseen odotusten johtamisena vaaditaan virallinen kontrollointijärjestelmä. **Sisäinen kontrollointijärjestelmä** voi nojautua joko julkisen organisaation muodollisiin hierarkiasuhteisiin tai epävirallisiin sosiaalisiin suhteisiin organisaation sisällä. **Ulkoinen kontrollointijärjestelmä** voi heijastaa samanlaista erottelua, se perustuu joko laeissa tai legaalisisissa sopimuksissa määriteltyihin järjestelyihin tai sellaiseen epäviralliseen vallan harjoittamiseen, jota edellyttää organisaation ulkopuolella paikallistetut intressit.

Toinen ulottuvuus, kontrolloinnin aste tarkoittaa sitä, että **korkea kontrolloinnin aste** heijastaa kontrolloijan kykyä määritellä mahdollisuuksien rajoissa olevien kontrollointitoimien laajuus ja syvyys. **Matala kontrolloinnin aste**, vastakohtana edelliselle, antaa osalle organisaation toimijoista mahdollisuuden huomattavaan toimintavapauteen.

Näiden kahden ulottuvuuden vuorovaikutus synnyttää neljä vastuutyyppeä, joita voidaan kuvata seuraavasti (vrt. Romzek & Dubnick 1987: 228-229).

		Kontrolloinnin lähde	
		Sisäinen	Ulkoinen
Kontrolloinnin aste	Korkea	1. Byrokraattinen	2. Legaalinen
	Matala	3. Professionaalinen	4. Poliittinen

Kuva 3 Vaihtoehtoisten tulostavastuumallien perusulottuvuudet

Byrokraattinen vastuujärjestelmä¹ on perinteisin ja tunnetuin muoto julkisessa hallinnossa erilaisten odotusten johtamiseksi. Tällöin asioiden hallinnassa huomio kiinnittyy niihin tärkeysarvostuksiin ja -asetelmiin, jotka ovat syntyneet byrokraattisen hierarkian huipputasolla. Samanaikaisesti esimieskontrollia sovelletaan intensiivisesti suureen osaan organisaation toimintoja.

Byrokraattiseen vastuujärjestelmään kytkeytyy kiinteästi kaksi yksinkertaista asiaa: (1) sellainen organisoitu ja legitimoitu suhde esimiehen ja alaisen tai johdettavan välillä,

¹ Byrokraattinen organisaatiomuoto (ihannemalli) sisältää lähinnä seuraavat kuusi yleisesti tunnettua osaa: (1) Selkeä työnjako eri positioiden kesken, mikä aiheuttaa pitkälle viedyn erikoistumisen, (2) hierarkkisen auktoriteetin mukainen valtarakenne integraatiovälineenä, (3) formaalisesti määriteltyjen sääntöjen järjestelmä, joka ohjaa toimintaa ja mahdollistaa eri toimintojen koordinoinnin, (4) organisaatiossa on erikoistunut hallinnollinen henkilöstö, (5) toimenhaltijoilta edellytetään epäpersoonallista suhtautumista sekä organisaation muihin jäseniin että organisaation ulkopuolisiin henkilöihin ja (6) henkilöstön rekrytointi perustuu tekniseen pätevyys ja yleneminen sekä pätevyys että senioriteettiin (Weber 1922).

jossa tarve seurata käskyjä on ehdoton; ja (2) sellainen suljettu valvonta tai sijaisjärjestelmä, joka perustuu standardisoiuihin menettelytapoihin tai selviin sääntöihin ja ohjeisiin. (Romzek & Dubnick 1987: 228).

Legaalinen vastuujärjestelmä on samankaltainen byrokratiamuodolle siinä mielessä, että myös se sisältää usein tapahtuvan **kontrollin käytön** laajassa osassa julkisen hallinnon toimintoja. Vastakohtana vastuun byrokraattiselle muodolle, legaalinen vastuujärjestelmä perustuu suhteisiin organisaation ulkopuolisten asianosaisten ja organisaation jäsenten välillä. Ulkopuolinen asianosainen ei ole kuka tai mikä tahansa; se on sellaisessa asemassa oleva yksilö tai ryhmä, joka voi määrätä laillisia sanktioita tai vaatia muodollisesti sovittuja velvoitteita. Tavallisesti nämä ulkopuoliset tekevät lakeja ja muita poliittisia valtuutuksia, joita julkinen hallintokoneisto on velvollinen pitämään yllä tai saattamaan voimaan.

Kysymys on siis siitä suhteesta, jossa organisaation 'ulkopuolinen' on lainsäätäjätaho, kun taas julkisella hallinnolla on toimeenpanijan rooli. (Romzek & Dubnick 1987: 228-233).

Legaalisessa vastuumallissa suhde kontrolloijan ja kontrolloitavan välillä on myös erilainen verrattuna byrokraattiseen vastuujärjestelmään. Siinä suhde on hierarkkinen ja perustuu johtajien, esimiesten tai valvojien kykyyn palkita tai rangaista alaisia ja johdettavia.

Legaalisessa vastuujärjestelmässä sitä vastoin on kysymys suhteesta, joka vallitsee kahden suhteellisen itsenäisen osapuolen välillä ja jonka suhteen sisältö perustuu muodolliseen tai määrättyyn luottamukselliseen (päämies/agentti) sopimukseen julkisen toimijan ja sen laillisen valvojan välillä.

Siinä missä byrokraattinen vastuujärjestelmä nojaa sellaisiin organisaation jäsenten saatavilla oleviin menetelmiin, kuten suljettuun valvontaan sekä sääntöihin ja ohjeisiin, legaalinen vastuujärjestelmä rajoittuu välineisiin, jotka ovat ulkopuolisten saatavilla, kuten tarkkailuun (monitoring), tutkintaan, tilintarkastukseen ja muhin 'silmälläpito-muotoihin' sekä evaluointiin. (Romzek & Dubnick 1987: 228-233).

Professionaalinen vastuujärjestelmä esiintyy olosuhteissa, jossa viranomaisten on nojaututtava työntekijöiden taitoihin ja asiantuntemukseen huolehtiakseen asianmukaisista ratkaisuista. Näiden työntekijöiden odotetaan pitävän itseään täysin vastuullisina toimistaan ja pitävän kiinni heidän johtajiensa luottamuksesta tehdä työnsä parhaalla mahdollisella tavalla.

Professionaalinen vastuujärjestelmä olettaa, että jos nämä työntekijät epäonnistuvat tehtäväodotuksissa heidät voidaan korvata tai erottaa. Toisaalta he odottavat riittävää toimintavapautta, jotta saisivat työnsä tehdyksi. Siten professionaalista vastuujärjestelmää luonnehditaan työntekijöiden asiantuntemuksen ja taidon varassa olevaksi, organisaation toimintoja koskevaksi kontrolliasetelmaksi.

Professionaalisen vastuujärjestelmän avain on kunnioitus asiantuntemukseen organisaation sisällä. Huolimatta siitä, että asiantuntijapäätöksiin vaikutetaan organisaation ulkopuolelta, esimerkiksi koulutuksen kautta, on auktoriteetin lähde organisaatiossa ensisijaisesti sisäinen. (Romzek & Dubnick 1987: 228-233).

Professionaalinen vastuuorganisaatio saattaisi näyttää samanlaiselta kuin mikä tahansa muu julkinen organisaatio henkilöstöasetelmiseen, mutta suhdejärjestelmä on kuitenkin paljon erilaisempi. Byrokraattisessa vastuumallissa avainsuhde on suljetussa valvonnassa. Päinvastaisesti professionaalissa vastuumallissa keskeinen suhdetekijä on samankaltainen kuin luottamushenkilön ja asiantuntijan välisessä suhteessa, jossa julkinen johtaja ottaa luottamushenkilön roolin ja työntekijät tekevät tärkeitä päätöksiä, jotka vaativat heidän asiantuntemustaan.

Poliittinen vastuujärjestelmä ilmenee niiden demokraattisten paineiden kautta, jotka kohdistuvat julkiseen hallintoon. Jos 'luottamus' luonnehtii professionaalista vastuujärjestelmää, niin 'responsiivisuus' luonnehtii poliittista vastuujärjestelmää. Avainkysymys näissä molemmissa vastuujärjestelmissä on suhde edustajan, kuten virkamiehen ja hänen päämiehensä eli niiden, joille hän on vastuussa välillä.

Poliittisessa vastuujärjestelmässä peruskysymys on, "**Ketä julkinen toimija edustaa?**" Potentiaaliin päämiehiin kuuluvat suuri yleisö, edustuksellisesti valitut virkamiehet, julkisten virastojen päälliköt, virastojen asiakaskunta, muut erityiset intressiryhmät, ja tulevaisuuden sukupolvet. Välttämättä siitä, mikä päämiehen määrittelmä omaksutaan, julkisen toimijan odotetaan olevan myönteinen päämiestensä politiikkaprioriteeteille ja ohjelmallisille vaatimuksille ja tarpeille. (Romzek & Dubnick 1987: 228-233).

Vaikka poliittinen vastuujärjestelmä näyttäisi edistävän suosikkijärjestelmää ja jopa korruptiota hallitusohjelmien hallinnoinnissa, se kuitenkin on perustana enemmän avoimelle ja **edustukselliselle hallinnolle**¹.

Poliittisen vastuujärjestelmän toteutuminen näkyy muun muassa kansalaisvapauksia korostavassa lainsäädännössä sekä kansalaisten vapaammassa pääsyssä julkisen toimijan informaatioperustaan, siihen johon kansalaisia koskevat päätökset perustuvat.

Dubnickin ja Romzekin analyysi eri vastuujärjestelmistä on sopiva julkisiin organisaatioihin, mutta se ei ole kuitenkaan riittävä. He pystyvät paikallistamaan eroavuudet organisatorisella ja institutionaalisella tasolla. Erityisesti sisäinen kontrolli viittaa kontrollimekanismeihin, joita tarvitaan organisaation sisällä. Siinä sekä byrokraattinen ja että professionaalinen kontrollijärjestelmä ovat keinona johtaa työntekijöiden käytöstä viraston sisällä.

Ulkoinen kontrolliulottuvuus ei kuitenkaan ole ihmisten johtamista, vaan se sisältää ne tavat, joilla yhteiskunta (tai delegoitu suvereeni valtaelin) pitää kontrollia yli hallintoinstituutioiden. Tässä suhteessa deLeonin (1995) mukaan voitaisiin esimerkkinä legaalisesta vastuujärjestelmästä ottaa koulualueen toimiminen lain edellyttämällä tasavertaisuuden periaatteella rodun suhteen. Sen legaalisessa valvonnassa yksi instituutio

¹ Esimerkiksi Ranskan julkisen hallinnon vastuukysymyksen etsinnässä on tuotu esille poliittis-hallinnollista järjestelmää heikentänyt kehitys, jossa poliittinen ja hallinnollinen maailma ovat sulautumassa siitä syystä, että ylempi viranomaistaso on kietoutunut huipputason hallituspolitiikkaan koskien sosiaaliuudistuksia ja talouskehitystä kokonaisuudessaan. Ranskassa julkisen hallinnon poliittinen vastuu (political accountability) on ollut kysymyksenalaisena Viidennen Tasavallan alusta lukien. J.L. Quermonne ja L. Rouban, French Public Administration and Policy Evaluation: The Quest for Accountability, Public Administration Review, September/October 1986.

(esimerkiksi tuomioistuinin) kontrolloi koulualuetta, mutta se ei kontrolloi koulualueen virkamiehiä yksilöinä. Opetusnormit ja alueen byrokratiakoneisto tekevät tämän tehtävän. (deLeon 1995: 3-4).

Dubnickin ja Romzeikin kahden tason - institutionaalisen tason ja organisaatiotason vastuun eri variaatioita on laajennettava. Heidän kutsumansa 'tiukka' ja 'löyhä' vastuu viittaa deLeonin mielestä siihen eroon, voidaanko pitää vastuullisena **tuloksista** (results) tai päämäärän (goals) saavuttamisesta vai pidetäänkö vastuullisena **prosessista** tai keinoista, joiden avulla päämäärää saavutetaan. Molempien ulottuvuuksien kontrollointi voi olla toisistaan riippumatta tiukkaa tai löyhää. (deLeon 1995: 3-4).

Tätä tulostavastuun kannalta ratkaisevaa eroa deLeon havainnollistaa viittaamalla Thompsonin ja Tuden'n (1959) luomaan nelikenttään (kuva 4). He lähtivät liikkeellä ajatuksesta, että päätöksentekijä on sellainen keskeinen organisaation toimija, jolle voidaan määritellä kaksi tärkeää ulottuvuutta päätöstilanteista. Ensiksikin päätöksentekijä joutuu kysymään, ovatko tavoiteltavat päämäärät selviä vai epäselviä? Toiseksi, ovatko keinot niiden saavuttamiseksi tunnettuja ja tiettyjä vai tuntemattomia ja epävarmoja?

		PÄÄMÄÄRÄT (Preferenssit koskien mahdollisia seurauksia)	
KEINOT (Tieto syy-vaikutussuhteista)		Selvä	Epäselvä
		Tietokonestrategia Byrokraattinen rakenne	Sopimusstrategia Edustuksellinen rakenne
Tunnettu		SOLU 1: Hierarkia	SOLU 2: Kilpaileva pluralismi
		Arvostelustrategia Kollegiaalinen rakenne	Inspiraationaalinen päätösstrategia Verkostorakenne
Epävarma		SOLU 3: Yhteisö	SOLU 4: Anarkia

Kuva 4 Thompsonin ja Tuden'n päätösprosessit: Strategiat ja rakenteet

Solussa 1, missä päämäärät ovat selviä ja keinot tunnettuja, päätökset tehdään laske-malla. Sopiva organisaatiorakenne tämän tyyppiselle päätöksentekostrategialle on by-rokratia tai yleisemmin sanottuna hierarkia sellaisilla ominaisuuksilla, kuten työnjako, erikoistuminen, keskittäminen jne. (deLeon 1995: 4).

Solussa 2 päätökset liittyvät epäselviin tai ristiriitaisiin päämääriin. Ristiriidat saatet-taisiin ratkaista ja epäselvyydet selvittää, jolloin polku päämäärien saavuttamiseksi voisi olla selvä, mikäli käytetään hyvin ymmärrettyjä keinoja. Tällöin on kysymys sellaisista prosesseista, kuten sopiminen, neuvottelu, kompromissit ja koalitioiden ra-kentaminen, joita menettelyjä suomalaisessakin kulttuurissa kutsutaan "poliittiseksi" päätöksenteoksi. Amerikkalaisessa kulttuurissa deLeonin mukaan prosessi koskee ker-rallaan vain yhtä yksittäistä päämäärää ja valtataistelu päättyy siihen, kun jompi kumpi kilpailevista puolueista on selviytynyt voittajaksi. Tämän jälkeen asia voidaan siirtää soluun 1 pantavaksi toimeen hierarkkisessa, byrokraattisessa järjestyksessä. (deLeon 1995: 4-5).

Solussa 3 on päätöstilanne, missä on yhteisymmärrys päämääristä, mutta keinot ovat epävarmoja. Sellaisissa tilanteissa kutsutaan asiantuntijoita apuun, jotta saavutettaisiin konsensus. Organisaatiorakenne on tämän tapaisessa päätöksenteossa melko matala. Tästä organisaatiomuodosta ovat esimerkkinä perinteiset ammatit, yliopistojen tiede-

kunnat, taiteilijoiden kommuunit, killat, heimot ja klaanit. deLeonin mielestä niitä voidaan tällaisessa päätösstrategiassa kutsua yhteisöiksi, koska ne ovat rakenteeltaan litteitä, kiinteitä ja perustuvat yhteisesti jaetuille arvoille. (deLeon 1995: 5).

Solussa 4, missä sekä päämäärät ovat epäselviä ja keinot niiden saavuttamiseksi epävarmoja, päätökset tehdään "inspiraation" mukaan. Organisaatorakennetta voidaan tällaisissa päätöksissä nimittää "anarkiaksi". Cohen et al. (1972) on luonut tälle mallille myös nimen "garbage can"¹, ("roskapönttömalli"). Tämä päätösmalli perustuu siihen toteamukseen, että todellisuudessa useimmat päätöstilanteet ovat hyvin epäselviä: mikään yksittäinen preferenssiasetelma ei edusta organisaation perimmäisiä tarkoituksia ja syy-seuraussuhteet ovat hämärän peitossa. Ongelmat ja ratkaisut sekoittuvat toisiinsa ja sitten joskus sopivat toisiinsa ja mahdollistavat näin organisaation toiminnan. "Organisaatio" on kokoelma valintoja, jotka etsivät ongelmia, kysymyksiä ja tunteita päätöstilanteita varten. Se on myös kokoelma ratkaisuja, jotka etsivät kysymyksiä, joihin ne voisivat vastata ja kokoelma päätöksentekijöitä, jotka etsivät työtä tehdäkseen ratkaisuja. Tässä näennäisesti kaoottisessa tilanteessa ei ole mitään keskusjohtoa eikä asiantuntijoita vastausten antajina. deLeonin mukaan Cohen et al. kutsuvat tätä mallia "organisoiduksi anarkiaksi" viitaten kolmeen määriteltävään ehtoon: ongelmalliset preferenssit (epäselvät tai ristiriitaiset päämäärät), epäselvä teknologia ja epävakaa osallistuminen. (deLeon 1995: 6).

deLeon muistuttaa, että päämäärien ja keinojen välinen suhde on hyvin "liukas" - yksi päämäärä saattaa olla keino toiselle, korkeammalle päämäärälle. Organisaatiot eivät myöskään koskaan ole vain yhdenlaisessa päätöstilanteessa. Kuitenkin, vaikka organisaation rakennemalli olisi teknologian ja ympäristön kontingenssien määräämä ja vaikka preferenssit valittavien mallien välillä olisivat kulttuurin ja kokemuksen muovamia, siitä huolimatta on olemassa tietty määrä valinnan mahdollisuutta: julkisten organisaatioiden 'ongelma-avaruus' on, ainakin osittain sosiaalisesti konstruoitua.

Näennäisestä totuudesta huolimatta olisikin hyvä muistaa, että organisaation rakenne ei ole kokonaan objektiivinen ilmiö, reaktio ulkoiisiin ehtoihin, vaan myös subjektiivinen, sosiaalisesti konstruoitu. Kaikissa yhteiskunnallisissa ongelmissa kautta maailman 'päämääräkonsensus' on enemmän tai vähemmän mahdotonta ja keinot päämäärien saavuttamiseksi elusiivisia, vaikeasti tavoiteltavia. (deLeon 1995: 6-8).

Silloin kun puhutaan institutionaalisesta näkökulmasta tulosvastuuseen on muistettava kaksi tärkeää huomiota:

1. **Vastuu tuloksista** on mahdollista ainoastaan siellä, missä päämäärät ovat selviä; ja
2. **Vastuu prosessista** on mahdollista ainoastaan siellä, missä vallitsee yleinen sopimus siitä, mitkä prosessit ovat kaikkein sopivimpia (tai ainoa mahdollinen), "parhaimpia käytäntöjä". (deLeon 1995: 8).

¹ Garbage can (US) = dustbi, roskapöntto; meaningless or irrelevant data in a storage device of a computer (Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English).

Mutta voidaanko institutionaalisen tulostavastuun perustaa pitää yllä ja jopa vahvistaa? Tämän hetken kansainvälinen keskustelu tässä suhteessa näkee mahdollisuuksia, joista seuraavassa esitetään eräitä kehittämiskohteita.

Thompsonin ja Tuden'n nelikentässä **ensimmäisessä** päätöstilanteessa (solu 1) päämäärät ovat selviä ja keinot tunnettuja. Tällainen päämääräselvyys on useimmiten joko yhden henkilön tai ryhmän tai jostain valtataistelusta voittajana selvinneen yksittäisen ryhmän "selvyyttä". Varmuus keinoista puolestaan voi vallita hyvin yksinkertaisissa kysymyksissä tai silloin kun on olemassa hyvä teoria käytännön neuvona. Tällaisissa tapauksissa hallintoa voidaan pitää tiukan vastuullisena sekä tuloksista että prosessista. Romzekin ja Dubnickin sanastossa kysymys on silloin "kontrollon korkeasta asteesta". (deLeon 1995: 8).

Toisessa tapauksessa (solu 2), missä päämäärät ovat epäselviä tai ristiriitaisia, mutta keinot ymmärrettäviä, silloin vastuu on prosessista, mutta ei tuloksista. Amerikkalaisessa yhteiskunnassa esimerkiksi yksi puolue (esimerkiksi demokraattinen puolue) saavuttaa lainsäädännössä jonkin preferenssinsä (esimerkiksi nostamalla veroa julkisen maan ostamisessa), Sitten hallinnoijia, jotka panevat tätä lainsäädäntöä voimaan arvostellaan toisen puolueen (esimerkiksi demokraattinen puolue) äänestäjäkunnassa siitä, että laki aiheuttaa epätoivottuja tuloksia heidän intressejään ajatellen. Silloin byrokraatit voivat tehokkaasti puolustautua sanomalla, että "he tekevät vain työtään". (deLeon 1995: 8-9).

Kolmas tapaus (solu 4), jossa päämäärät ovat selviä, mutta keinot eivät, on Dubnickin ja Romzekin ehdotusta vasten erityisen mielenkiintoinen. Heidän mukaansa tällaisessa tapauksessa nykyajan julkisissa organisaatioissa professionaalinen vastuujärjestelmä on sopiva ratkaisu. Professionaalinen vastuujärjestelmä kietoutuu kuitenkin kysymykseen kontrollin sisäisestä paikallistamisesta. Normaalisti ammattilaisia, jotka harjoittavat asiantuntemustaan julkisen kunnioituksen avustamana, ei kuitenkaan aseteta vastuuseen tuloksista, vaikkakin esitetty malli (selvät päämäärät) sitä nimenomaisesti edellyttäisi. Miksi näin? Päinvastoin kuin malli olettaa esimerkiksi lääkäri, jonka potilas kuolee, lakimies, joka menettää juttunsa tai opettaja, jonka oppilaat epäonnistuvat kokeissa ei ole vastuussa päämäärän saavuttamisesta, vaikka se olisikin laatuaan selvä. Sitä vastoin heitä voidaan rangaista "väärästä menettelystä (malpractice). Mikä selittää tämän anomalian, säännöttömyyden? (deLeon 1995: 9).

Vastauksena tähän on deLeonin mukaan se, että se tapa, jolla yksityistä ammattilaista pidetään vastuussa on sisäinen, tai organisatorinen asia. Mutta se tapa, jolla **professionaalia itseään** pidetään vastuussa yhteiskunnalle onkin institutionaalinen kysymys. deLeon viittaa tässä Hughesiin (1959), joka pohti profession suhdetta yhteiskuntaan. Yhteinevästi Thompsonin ja Tuden'n analyysiin, Hughes huomautti, että ammattilaiset tekevät riskipäätöksiä tärkeissä asioissa. Joskus riski johtaa tuloksiin, joskus epäonnistumiseen. Kun ammattilaisen ei-huolimaton toiminta epäonnistuu, seurausten tulisi olla kyllin ankaria johtaakseen lailliseen rangaistukseen, jos toimintaa harjoitaisi maallikko. Ammattilaiset eivät olisi halukkaita ottamaan vastaan niitä riskejä, joita sisältyy heidän toimintaansa, jos heidän olisi kärsittävä normaalit seuraukset virheistään. (deLeon 1995: 9).

Niinpä yhteiskunta tekee **sopimuksen** profession kanssa: jos potilas kuolee leikkauspöydälle tai jos epäilty kuolee vankilassa tai vastaaja kärsii täyden rangaistuksen vää-

rästä tuomiosta, ammattilaista pidetään syyttömänä virheisiin niin kauan kuin väärää menettelyä (malpractice) ei voida todistaa olevan. Ja professiolle itselleen on annettu oikeus päättää siitä mistä väärä menettely muodostuu. Tietäen syy-seuraussuhteet epävarmaksi, professio on useimmiten haluton toissijaisiin arvauksiin käytännöistään rangaisten vain kaikkein ilmeisimpiä ja näkyvimpiä virheitä. (deLeon 1995: 10).

Hughes jatkaa analyysinsä ammattilaisten ja yhteiskunnan välisestä moraalista sopimuksesta esittämällä, että se muodostuu kahdesta osasta: **lisenssistä** ja mandaatista. Ammatilliset ovat yleisesti "luvanvaraistettuja" siinä mielessä, että voivat saada kaltaisiin luvan pystyäkseen harjoittamaan tiettyjä toimintoja rahaa vastaan. Mutta on olemassa myös laajempi lisenssi, joka antaa mahdollisuuden "poiketa jossain määrin yleisistä käyttäytymistavoista" joko tekemällä vaarallisia asioita tai ajatteleamalla kiihkkomasti "asioista, jotka ovat herttaisia" ja "ehdottomasti pitävät sisällään arvoja". (deLeon 1995: 10).

Mandaatti on vaatimus suorittaa sosiaalisesti hyödyttäviä tärkeitä toimintoja. Sillä voi myös olla laajempi sisältö vaatimuksena, että ammatti itsessään määrittelee sopivan menettelytavan suoriutuakseen kunnialla valtuutetuista tehtävistä. (deLeon 1995: 10).

deLeonin mukaan edellä sanottu sisältää kaksi tärkeää seikkaa. Ensimmäiseksi sen, että lisenssit ja mandaatit ovat "työn moraalisen jaon päämanifestaatio". Sopimus profession ja yhteiskunnan välillä on väistämättömästi moraalinen kysymys, sekä siinä mielessä, että profession harjoittajat lupaavat pitää kiinni korkeista eettisistä standardeista vastapainona lisenssin luovutukselle ja myös siinä mielessä, että ammattilaisille on annettu "erityinen vastuu määritellä arvoja ja perustaa ja vahvistaa sanktioita tietystä elämän näkökulmasta käsin". Toiseksi on tärkeää tajuta, että sopimus yhteiskunnan ja profession välillä ei ole muuttumaton. Mieluumminkin se voi muuttua riippuen (a) muutoksista sen funktion yhteiskunnallisessa merkityksessä, johon professiolla on kontrollivaltaa ja (b) muutoksista julkisessa luottamuksessa siihen, että profession erityinen asiantuntemus on relevantti sen funktioon nähden ja (c) muutoksista julkisessa luottamuksesta ammattilaisten rehellisyyteen. (deLeon 1995: 10-11).

Neljäs tapaus (solu 4), missä päämäärät ovat epäselviä sekä keinot epävarmoja, on vaikein vastuun kannalta katsottuna. Mitä standardeja vasten suoritusta pitäisi mitata? Mitä välttämättömiä järjestelyjä pitäisi verkostoyhteisöissä olla vastuun toteutumiseksi? Mikä motivoi yksilöä toimimaan rehellisesti tällaisissa tilanteissa, joissa ei ole mitään selvää mekanismia yhteisten päätösten vahvistamiseksi. Vastauksena näihin kysymyksiin deLeon viittaa Axelrod'in ja Keohane'en (1985), jotka ovat analysoineet kansainvälistä politiikkaa anarkistisena systeiminä. Heidän vastauksensa tunteita herättävänä fraasina on "tulevaisuuden varjo". Valtiot ovat vastuullisia ryhmänä, kukin toisilleen. (deLeon 1995:10-11). Tämän päivän maailmanpoliittisesta tilanteesta voi tähän tapaukseen löytyä hyvinkin sopivia esimerkkejä.

Ehkä mielenkiintoisin seikka tulostavastuun kannalta edellä kerrottujen neljän päätöstilanteen perusteella on **profession ja yhteiskunnan suhde**. Kulminoituuko koko kysymys siitä, voidaanko virkamiehiä pitää vastuussa todellisista tuloksista, seurauksista, tähän suhteeseen? Ja onko hierarkia, byrokraattinen organisaatiomuoto ainoa mahdollisuus vastuun toteuttamiseksi siinä tapauksessa, että vastuu voi olla vain prosessista, menettelytavoista.

Julkisen toimijan todellinen tulosvastuu merkitsee ainakin sitä, että kansalaisasiakkaat tavalla tai toisella ovat osallisia tulostavoitteiden asettamisessa. Seuraavassa pyritään ymmärtämään tulosvastuuseen läheisesti liittyvää julkisen vastuun vaatimusta demokraattisen kontrollin näkökulmasta käsin.

2.5 Demokraattisen kontrollin näkökulma vastuuseen

Virkamiesten velvollisuuksia ei voida tavallisesti täydellisesti määritellä etukäteen. Lainsäädäntö on useimmiten siinä mielessä epämääräistä, että toimeenpanokoneistolle jää huomattava **toimintavapaus** (discretion). Päämäärän saavuttamiskeinoja on useimmiten niiden epävarmuuden vuoksi mahdotonta kirjoittaa lakiin. Niinpä on parempi jättää ammattilaisten tehtäväksi ohjelmien toimeenpano. Mahdollisuudet hallinnolliselle toimintavapaudelle avautuvat aina, kun päämäärät ovat epäselviä ja keinot niiden saavuttamiseksi epävarmoja.

Byrokraattisessa vastuujärjestelmässä yksilöitä pidetään vastuullisina sellaisten klassisten menetelmien avulla, kuten suljettu valvonta, tarkkailu ja mahdollisuus jopa erottamiseen, mikäli virkamies tuntee haluttomuutta organisaation sääntöjen noudattamiseen. Tällainen tiukka yksilövastuu on kuitenkin mahdollista, ja myös eettisesti hyväksyttävää vain silloin, kun päätökset voidaan kodifioida standardiohjelmiksi, joita jokainen voi noudattaa. Tällainen tilanne esiintyy todellisuudessa harvemmin. Byrokraattisessa vastuujärjestelmässä yksilön laittaminen tulosvastuuseen olisi edes periaatteellisesti mahdollista ainoastaan silloin, kun päämäärät ovat selviä ja keinot hyvin tunnettuja. (deLeon 1995: 12).

Poliittinen vastuujärjestelmä näkee myös yksilön tulosvastuun organisaation sisäisenä asiana, yksityisten virkamiesten toiminnan kontrollointikeinona. Tällainen yksilöön kohdistuva poliittinen valvonta on mahdollista lähinnä poliittisten virkanimitysten kautta. Silloinkaan harvemmin voidaan puhua tulosvastuusta, vaan pikemminkin lojaliteetista poliittista esimiestä kohtaan. (deLeon 1995: 12).

Professionaalinen vastuujärjestelmä koskettaa organisaation yksittäisiä jäseniä kahdella tavalla. Ensiksikin, jos organisaatio voi asettaa jäsenilleen toiminnan peruseriaatteen, organisaatiofilosofian, se voi vaatia yksilöitä toimimaan sopusoinnussa näiden periaatteiden kanssa. Toisin sanoen virkamiehelle pitäisi antaa lisenssi tai erikoislupa toimia parhaan kykynsä mukaan, mutta hänet voitaisiin kutsua vastuuseen ja vaatia selitystä valitsemistaan toimista. Kuitenkin tilanteissa, joissa tieto syyvaikutussuhteista on puutteellista ei ole mitään järkeä rangaista ihmisiä niistä epämiellyttävistä seurauksista, jotka seurasivat heidän valinnoistaan tehtävien ja toimien suhteen. Ainoastaan siellä, missä törkeä huolimattomuus voidaan demonstroida, on sanktioita määrättävä. (deLeon 1995: 12).

Toinen menetelmä professionaalisen vastuun saavuttamisessa liittyy Friedrichin termiin 'inner check' (1940: 521). Tämä näkökulma korostaa ammattilaistyön teknisyyttä, rationaalisuutta ja asiantuntemusta. Tämän puolen korostaminen johtaa väistämättä myös ammattilaisuuden moraaliseen puoleen. Moraalinen sopimus profession ja yhteiskunnan välillä antaa mahdollisuuden virkamiehen lisenssiin ja mandaattiin. Tällainen sopimus tarvitaan jo siitäkin syystä, että ammattilaiset palvellessaan asiakkaitaan näkevät heidän arkoja salaisuuksia: lääkärit tietävät potilaidensa salaisuuksia, lakimiehet asiakkaidensa yksityisiä asioita, poliisi yhteisöelämän varjopuolia jne. Mutta tällaisten lisenssien ja mandaattien laajentamista ei voida myöskään pitää ongelmattoma-

na: se voi olla myös melko pelottava etuoikeus yhteiskunnallisesta välttämättömyydestään huolimatta. (deLeon 1995: 13).

Anarkistisen vastuujärjestelmän kanssa ollaan tekemisissä silloin, kun päämäärät ovat epäselviä ja myös keinot epävarmoja. Tällaisessa vastuumallissa, jossa organisaation ja sen ympäristön raja on hämärtyntä voidaan puhua myös 'anarkistisesta ideaalituypistä', jolloin osallistuminen on sopivin keino "linkittää" organisaation toiminta yleisiin preferensseihin. Cohen et al. (1972: 91) toteavat, että organisoituneet anarkiat tuottavat päätöksiä, kun jokin ongelma (jokin asia, joka pitää tehdä) kohtaa valinnan (ohjelman, joka voisi potentiaalisesti ratkaista ongelman). Siitä alkaen, kun yleiset preferenssit ovat ristiriitaisia ja epäselviä silloin enemmän kuin yksi ongelma saattaisi kiinnittää itsensä tiettyyn ratkaisuun, tai enemmän kuin yksi ratkaisu tiettyyn ongelmaan. Siitä alkaen, kun yleiset preferenssit eivät ole selviä solun 4 tilanteessa (kts. sivu 41), ei olisi olemassa mitään "julkista tahtoa", jolle anarkistinen organisaatio voisi olla vastuullinen.

Tällaisessa tilanteessa, jossa myös teknologiat ovat epäselviä, jokaisen kansalaisen asiantuntemus olisi potentiaalisesti arvokasta; so. ei olisi mitään syytä antaa tukea ainoastaan sellaiselle asiantuntemukselle, joka tulisi esille suuremmalla painolla ainoastaan mielipiteiden kautta. Mikään tavallisista vastuutyypeistä ei olisi mahdollista toteuttaa. Osallistuminen kuitenkin on yksi keino, jolla kansalaiset halujensa ja kiinnostuksensa mukaan voivat kietoa itsensä julkisten organisaatioiden työhön, yhteistyöhön samanmielisten kanssa. He eivät olisi kuitenkaan kykeneviä pitämään organisaatiota vastuullisena ex post. (deLeon 1995: 14-15).

Gruberin (1987) mukaan **rajoituksen idea** on olennainen tekijä byrokratian demokraattisessa kontrollissa. Hänen mukaansa vastuu- ja responsiivisuusvaatimus asettaa jo sinällään joitain rajoituksia julkiseen, byrokraattiseen käyttäytymiseen. (Gruber 1987:11).

Rajoituksen ideaa voidaan lähestyä kysymällä, kuinka paljon toimintavapautta julkisella toimijalla pitäisi olla. Tämä kysymys on ollut keskeinen hallinnollista vastuuta (administrative responsibility) koskevassa keskustelussa, jota esimerkiksi Yhdysvalloissa käytiin jo 1940-luvulla Carl Friedrichin ja Herman Finerin¹ välillä.

Asia on ajankohtainen, koska julkisen hallinnon tulosohejauksessa toimintavapauden lisääminen tulosten saavuttamiseksi on keskeinen periaate. Kansalais- ja asiakasnäkökulman oletetaan olevan kiinnostunut vain itse asiasta, substanssista ja sen mukaisista tuloksista. Mutta onko kysymys lainkaan näin selvä ja kaksijakoinen erityisesti vastuunäkökulmasta katsottuna? Tätä kysymystä voidaan lähestyä rajoituksen idean kautta.

Gruber on idealisoinut kaksi perusnäkökulmaa julkisessa toiminnassa, jotka voivat olla subjekteja rajoittamiselle: (1) **menettelytavat** (procedures), joita käytetään ja (2) **itse asia** (substance), jota toiminta todellisuudessa koskee. (Gruber 1987: 14).

Gruber väittää, että perinteisessä julkisen toimijan vastuujärjestelmässä kysymys on menettelytavoista. Tällaiseen vastuujärjestelmään kuuluu muun muassa toiminnan eet-

¹ Finer, H. (1978). Administrative responsibility in democratic government. In F.E. Rourke (Ed.), Bureaucratic power in national politics. Boston: Little, Brown.

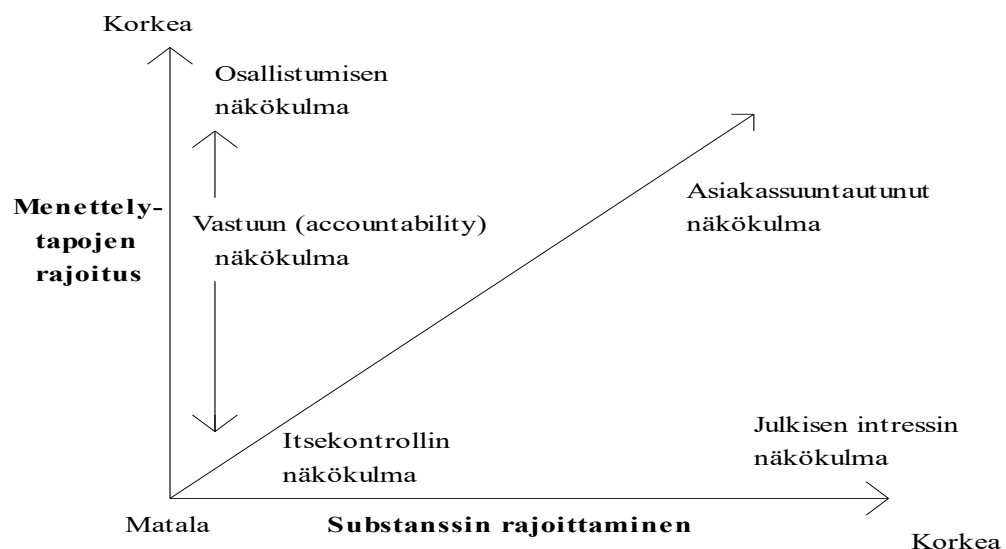
تين نأكوكولما (codes of ethics). Menettelytapavastuu on kuitenkin demokraattisen kontrollin kannalta katsottuna hyvin organisaatiosidonnainen.

Pystyäkseen vaikuttamaan asioihin kansalaisten olisi päästävä suoraan kietoutumaan päätöksentekoon. Myöskin itse asiaan vaikuttaminen voi olla julkisen intressin näkökulmasta vaikeata: demokraattinen kontrolli julkisen intressin näkökulmasta palvelee kollektiivisia intressejä. Sen sijaan asiakassuuntautunut näkökulma on vähemmän organisaatiosidonnainen ja enemmän keskittynyt itse asiaan, substanssiin, mutta kiinnostunut myös menettelytavoista. (Gruber 1987: 19-21).

Gruber on ryhmitellyt demokraattisen kontrollin viiteen näkökulmaan: (1) kontrolli osallistumisen kautta, (2) kontrolli asiakassuhteiden kautta, (3) kontrolli julkisen intressin tarkoituksen kautta, (4) kontrolli vastuun kautta ja (5) itsekontrolli. Kukin näkökulma on erilainen sitä ajatellen miksi tarvitsemme kontrolloida byrokratioita ja kuinka se voisi tapahtua. Kukin näistä näkökulmista on sijoitettu seuraavaan karttakuvaan.

1. Osallistuva kontrolli sijaitsee kartassa lähellä sitä huippua, missä menettelytapojen rajoittaminen on korkealla. Lähtökohtana on se ajatus, että julkiset byrokraatit toimivat eristyneenä yleisöstä. Siksi kansalaisten suora kietominen päätöksentekoon olisi kontrollin kannalta keskeistä.

Gruberin mielestä monilla kontrollimekanismeilla onkin osallistumiselementtejä, mutta muihin kartassa esitettyihin näkökulmiin nähden ongelmana on se, että päätöksentekoon osallistuminen on päämäärä itsessään. Siksi kansalaisten roolin lisääminen osallistumalla päätöksentekoon ja rajoittamalla viranomaisten menettelytapoja ei riittävästi ohjaa substanssia ainakaan ennustettavalla tavalla. Osallistuva kontrolli voi jäädä yksisuuntaiseksi menettelyksi. (Gruber 1987: 19).



Kuva 5 Demokraattisen kontrollin näkökulmat

2. Asiakassuuntautunut kontrolli, vastakohtana osallistuvalle kontrollille, keskittyy enemmän julkisten toimijoiden päätösten sisältöön. Kuten osallistuva kontrolli myös asiakassuuntautunut kontrollinäkökulma näkee julkiset viranomaistoimijat epädemokraattisina, koska niiden päätökset eivät riittävästi palvele kansalaisten tarpeita.

Tällä asiaorientaatiolla on kuitenkin linkki menettelytapoja koskevaan ongelmaan - riittämättömään kommunikaatioon byrokraattien ja heidän asiakkaidensa välillä. Siksi asiakasorientoitunut näkökulma sijoittuu kartassa keskelle, missä sekä menettelytavat että substanssi ovat kohtalaisesti rajoitettuja.

Tässä näkökulmassa asiakkaalta odotetaan panostusta ja neuvoa organisaatiolle, ei tiukkaa toiminnan spesifioimisvaatimusta. Siinä viranomaisen ja kansalaisen suhde merkitsee informaation välittämistä asiakasryhmien tarpeista ja arvoista sellaisten menettelyjen kautta, kuten konsultatiiviset suhteet, neuvoa-antavat ryhmät ja keskustelupaneelit. Kun nämä konsultaatiot tuottavat substantiivisia muutoksia viranomaispolitiikassa, silloin asiakassuuntautunut strategia rajoittaa myös substanssia. (Gruber 1987: 20).

3. Julkisen intressin näkökulma kontrolliin on vastakohta edellisille kontrollimuodoille. Tämä näkökulma olettaa, että kontaktit byrokraattien ja yksityisten kansalaisten tai kansalaisryhmien välillä ovat vallitsevia, eivät niin riittämättömiä kuin kahden edellisten mallien tapauksissa. Koska julkisen intressin näkökulma rajoittaa sellaista substanssia, joka palvelee kollektiivisia intressejä.

Julkisen intressin näkökulma luottaa kontrolliin valittujen virkamiesten kautta. Ajatuksena on ollut, että byrokraattien perinteistä valtaa voidaan kohtuullistaa poliittisten toimeenpanijoiden avulla. (Gruber 1987: 21).

4. Vastuun näkökulma keskittyy Gruberin mielestä menettelytapoihin, ei substanssiin. Tämä kontrollinäkökulma sijaitsee vertikaalisesti kartalla siten, että menettelytapojen rajoittaminen nousee aina ylös saakka, kun taas substanssirajoituksen mahdollisuudet pysyvät matalana.

Tässä mallissa kiinnostus menettelytapojen rajoittamiseen juontaa siitä diagnoosista, että byrokraatit uhkaavat demokratiaa, jos he käyttävät väärin valtaansa toimimalla korruptoituneesti, tehottomasti tai epärehellisesti. Siksi tarvitaan menettelytapojen varjijoita tai rajoituksia, jotta väärinkäytöksiä ei pääsisi tapahtumaan. Tällainen näkökulma, joka keskittyy vain varmistamaan, että päätökset tehdään 'sopivassa' muodossa, kiinnittää Gruberin mukaan vain vähäistä huomiota siihen mitä päätökset sisällöllisesti ovat. (Gruber 1987: 22).

5. Itsekontrollin näkökulma nojaa siihen ajatukseen, että demokraattinen kontrolli on pohjimmiltaan virkamiehissä itsessään. Tämä näkökulma sijaitsee kartassa vasemmassa alakulmassa siksi, että ulkoinen vaikutus viranomaisten toimintaan on tässä mallissa hyvin heikko. Näissä olosuhteissa uskotaan siihen, että byrokraatit huomaisivat itse julkisen tahdon sietokyvyn ja toimisivat sitten tämän rajoituksen puitteissa.

Tämän mallin voimakkaamman suunnan ehdotukset vaativat vielä heikompaa ulkoista kontrollia. "Niiden mukaan byrokraattien täytyy palvella yleisöä ja he useimmiten yksin ovat parhaassa asemassa määrittelemään, kuinka toimia yleisön parhaaksi". Näiden ihmisten ajatuksissa useimmat "poliittiset" kontrollimuodot toimivat vastoin julkisen kontrollin päämäärää. Heidän mukaansa demokratia saavutetaan parhaiten luottamalla byrokraattien professionalismiin, heidän mielen täyttymykseen tai heidän erinomaiseen taustaansa. (Gruber 1987: 23).

Gruberin mielestä monet näistä mekanismeista kuitenkin lähestyvät niin paljon täydellistä itsekontrollia, että ne tuskin sijoittuvat kartan rajojen sisäpuolelle. Nämä itsekontrollin omaavat byrokraatit saattavat saavuttaa yhteiskunnan kannalta täysin toivottuja tuloksia. Se ei kuitenkaan tee heistä demokraattisen kontrollin edustajia. Sillä vaikka kuka tahansa virkamies toimisikin lopputulemana täysin kansalaisten preferenssien mukaan, mutta jos toiminta on pelkästään toisten virkamiesten käskystä eikä kansalaisista lähtöisin, silloin ei Gruberin mukaan tapahdu demokraattista kontrollia. (Gruber 1987: 23-24).

Gruberin analyysi demokraattisen kontrollin eri mahdollisuuksista on hyödyllinen sen ymmärtämiseksi minkälaisessa 'kontrollikulttuurissa' ylipäänsä elämme. Gruberin analyysin yleisessä soveltamisessa on kuitenkin huomattava eräitä rajoituksia.

Ensiksikin on muistettava, että anglo-amerikkalainen demokratia ja monet Manner-Euroopan demokraatit poikkeavat toisistaan. Vastakohtana Pohjois-Amerikan 'pluralistiselle' mallille useimmat Euroopan demokraatit ovat tyypillisesti 'korporatistisia'. Tästä johtuen myös julkisen johtamisen teoriassa ja käytännöissä on eroja. Toinen merkittävä ero on anglo-amerikkalainen 'enemmistövaltaisessa' (majoritarian) demokratiassa ja eurooppalaisessa 'konsensus' demokratiassa. Eri kulttuureissa on erilainen 'tunkeutuminen' julkisen sektorin johtamiseen sekä teoriassa että käytännössä. Tällä on merkitystä myös kontrollin ymmärtämiselle.

Gruberin analyysi saattaa kuitenkin olla hyvin hyödyllinen myös suomalaista tulosohtauskäytäntöä ajatellen. Siinähan vallitsee selvä dikotomia: (1) toimintavapauden lisääntyminen, mikäli tulossopimuksia noudatetaan, ja (2) toisaalla kontrolloinnin tarpeen väheneminen, mutta kuitenkin toisaalla toimiminen edelleen vanhassa kontrolliympäristössä.

Kuinka yksittäisen virkamiehen pitäisi toimia tällaisessa kaksimielisessä työympäristössä? Tähän kysymykseen ei suomalaisessa tulosohtauskäytännössä ja tulostavuuks keskustelussa ole juurikaan kiinnitetty huomiota. Tulosohtausmenettelyn rakenteellistamisessa ainoastaan virastojen johdon asemaa on parannettu, 'alaisten' aseman kehittyminen on jäänyt puhtaasti virastojen sisäiseksi asiaksi, tulostavuuks keskustelukäytäntöjen varaan.

Julkisen vastuun kannalta edellä todettuun kehitykseen liittyy se ongelma, että kansalainen ei voi odottaa tuloksia yksittäisiltä virkamiehiltä ja julkisten korporaatioiden työntekijöiltä, koska kansalainen ei voi tietää, mitä tulostavuuks keskusteluissa on sovittu. Ehkäpä juuri siksi kansalaisella ei ole muuta mahdollisuutta kontrolloida julkista toimintaa muuta kautta kuin byrokraattisen vastuujärjestelmän avulla.

Gruber ei ole raskaan kontrollin kannattaja. Hän siirtyy analyysinsä lopuksi autoritaarisesta hierarkkisesta näkökulmasta kontrolloinnin 'vaihtoteorian' kannattajaksi. Tässä mallissa kontrolli ei toteudu sen kautta, että poliittiset toimijat kertoisivat byrokraateille mitä tulisi tehdä, vaan sellaisten rakenteellisten ehtojen avulla, joilla byrokraattien käyttäytymistä rajoitetaan niiden voimavarojen vaihdossa, joita byrokraatit tarvitsevat. Pohjimmiltaan hierarkkiset suhteet kuitenkin Gruberin mukaan säilyvät. "Kontrolli vaihdon avulla toimii auktoriteetin taustaverhoa vasten" (Gruber 1987: 210-211).

‘**Vaihtoteoria**’ edustaa sellaista normatiivista perustaa hierarkkiselle näkemykselle, jossa erotetaan politiikka ja hallinto. Olennaista siinä on se, että suvereniteetti ja edustuksellisuus yhdistetään. Tämä ongelma puolestaan ratkeaa Hobbesilaisessa maailmassa edustuksellisen valtuutuksen (authorization) kautta. Äänestäjät, jotka pitävät lopulta suvereniteettia hallussaan, antavat vaaleissa auktoriteetin edustajille.

Toinen edustuksellisuuden formalistinen käsite, valtuutuksen lisäksi on vastuunäkökulma. Siinä edustaja on joku, jota voidaan pitää vastuussa ja joka haluaa vastata toiselle siitä, mitä hän tekee. Se on puhtaan hierarkkinen näkökulma. (Cook 1992: 406-407).

Mitä sitten Gruberin esille tuomat rakenteelliset ehdot ‘vaihtosopimuksissa’ byrokraatiakoneiston voimavaroiksi voisivat tarkoittaa suomalaisessa tulostajatteluksessa?

Ensiksi ainakin sitä, että voimavarat ja tulostavoitteet todella kytketään, tai ainakin yritetään kytkeä toisiinsa tulostajausprosessissa. Ja toiseksi sitä, että kansalaisten preferenssit tosiasiallisesti vaikuttavat tulostavoitteiden sisällössä. Kolmanneksi julkisten johtajien pitäisi pystyä delegoimaan heille keskitettyä valtaansa ‘lopullisesti’ niin, että rikottaisiin myytti toimivista vastuuketjuista.

Tämä tarkoittaisi sitä, että vertikaalinen tulostavastuu saisi enemmän normatiivisen luonteen ja tosiasiallinen tulostavastuu toteutuisi viranomaisten ja niiden toimintaympäristön välisissä horisontaalisissa suhteissa.

Tällainen horisontaalinen tulostavastuu tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi poliisipalveluissa pitäisi selvästi erottaa se, mistä poliisihallinnon institutionaalinen taso voi vastata ja mistä taas yksittäinen virkamies jo lainkin mukaan ‘yksin’ vastaa.

2.6 Tulostavastuu ‘uudelleen keksityssä’ hallinnossa

Todellisuudessa julkisten viranomaisten tulostavastuun toteuttaminen perinteisten kontrollijärjestelmien kautta on osoittautunut hyvin vaikeaksi tehtäväksi. deLeonin mielestä julkiset ongelmat tässä suhteessa ovat kuviossa 4 esitettyjen solujen 3 ja 4 linjojen alapuolella. Hänen mielestään uudessa verkostoituneessa, ‘uudelleen keksityssä’ (reinvented¹) julkisessa hallinnossa keskeisin kontrollimekanismi on sittenkin **luottamus**. Kuitenkin on muistettava, että markkinamekanismin kontrolliväline **hinta** on ehkä tullut jäädäkseen vaikuttamaan julkisen hallinnon toiminnoissa. Ja lisäksi on muistettava myös se, että julkisen hallinnon **auktoriiteettirakenne** näyttää säilyttävän asemansa. deLeon viittaa Bradach’n ja Eccles’n (1991) argumentointiin siitä, että mikään näistä kolmesta kontrollimekanismista ei toimi yksistään, vaan hyvin kompleksisena kombinaationa. (deLeon 1995: 15-16).

Monessa tapauksessa mikä tahansa julkinen professionaali koetaan hyvin kiinteäksi ryhmäksi, jonka arvoperusta muodostuu pitkälti organisaation autonomisen luonteen ja luonnollisen toimintavapauden tuloksena. Tähän asiaan liittyy se, että usein tällainen

¹ Tällainen julkisen hallinnon uudelleen määrittely on tapahtumassa Suomessakin, vaikkakin meillä ei tällä hetkellä sinänsä keskustella valtion kokonaisroolista, vaan enemmänkin yksittäisten toimialojen tilanteesta suhteessa yksityisiin palvelun tarjoajiin.

viranomainen joutuu toimimaan "salaisten" yksityisten asioiden kanssa, julkisen tarkastelun ulkopuolella, eräällä tavalla suojattuna. Luonnollista on myös se, että tällaiset professiot vartioivat itsenäisyyttään esimerkiksi pitämällä toimintansa arviointiroomin itsellään ja spesialisoivat omaa arviointikieltään arkikielen diskurssista erottuvaksi.

Yleisön luottamusta julkisiin toimijoihin on yritetty parantaa kouluttamalla virkamiehiä etiikassa ja eettisten koodien luomisessa. deLeonin mukaan eettiset koodit ovat kuitenkin vasta ensimmäinen pieni askel julkisen vastuun toteuttamiseksi tätä kautta. Häntä tulkiten paljon tärkeämpi askel on vahvistaa julkisten organisaatioiden eettistä ja moraalista arvoperustaa moniarvoisesta näkökulmasta käsin. Tämä seikka tulee entistä tärkeämmäksi siitä syystä, että tiedämme paljon eri professioiden käyttäytymisestä julkisen kontrollin suhteen. (deLeon 1995: 18.)

Tulosvastuun institutionaalista näkökulmaa kehittäneet tutkijat, kuten Romzek ja Dubnick sekä deLeon pitävät professionaalista tulosvastuujärjestelmää ja kansalaisosallistumista toivottavina asioina, mutta samalla ovat pessimistisiä näiden prosessien menestyksen suhteen. He ovat pessimistisiä siksi, että vaikka nämä prosessit ovat sopivampia tämän päivän ongelmiin, ne eivät kuitenkaan ehkä voi voittaa julkista preferenssiä puolelleen uskomaan muuhun kuin tiukkaan byrokraattiseen vastuujärjestelmään julkisella sektorilla.

Kuitenkin nämä tutkijat esittävät ainakin kahta strategiaa tulosvastuun vahvistamiseksi. Ensiksikin on sellaisten eettisten menettelytapojen, käytöksen luominen hallinnollisten yhteenliittymien, kuten julkisten viranomaisten keskuudessa, jotta 'julkinen tahto' haluaisi luottaa näihin antamalla lisenssin harjoittaa asiantuntemusta silloin kun se on sopivaa. Toiseksi, ja samaan aikaan, on hallinnon suuremman avoimuuden ja osallistumisaktiviteetin rakentaminen ei vain julkisen luottamuksen saavuttamiseksi, vaan myös siksi, että se on sopiva keino toteuttaa tulosvastuuta tilanteissa, joissa sekä päämäärät että keinot ovat epävarmoja. deLeon muistuttaa, että byrokraatian 'kuollut käsi' lepää yhä raskaasti uuden julkisen johtamisen yllä: "siirtyäksemme kohti nykyajan ongelmien ratkaisua, meidän täytyy yrittää ravistaa vapautta" (deLeon 1995: 18).

Miten tässä suhteessa ajankohtainen '**verkostoyhteiskunta**' voi vahvistaa institutionaalista vastuuta sekä organisaatioiden näkökulmasta katsottuna, että yksilötasolla?

Hassan Abbasher El Tayeb'n (1995) mukaan 'verkostovaltio' yrittää korvata pyramidi-maisen auktoriteettirakenteen. Samalla kun hiljattain kehitetty verkostovaltio asettaa kiinnostuksensa tuloksiin, byrokraattinen valtio on absorboitunut hitauteen ja velttoihin sääntöihin. Uusi '**valtakirjaan**' perustuva hallinto ilmenee sellaisina piirteinä, kuin yrittäjyytenä, markkina-orientoituneisuutena, kustannustietoisuutena sekä kilpailua, tuottavuutta ja kasvua korostavina arvoina. El Tayeb'n mukaan nämä 'uudelleen keksityn hallinnon' (reinvented government) vaikutukset ovat tukahduttaneet hallinnon kasvua, hyväksyneet osallistuvan johtamisen mallit, kiinnittäneet huomiota suorituksen parantamiseen, antaneet suurta arvoa oikeudelle ja kohtuudelle (equity) ja rohkaisseet innovointia. Hänen mukaansa lopullinen looginen seuraus kaikista näistä vaikutuksista pitäisi olla responsiivisempi, läpinäkyvämpi, helpommin lähestyttävä ja seurauksiltaan vastuullisempi hallinto. (El Tayeb 1995: 13).

Näiden vaikutusten vahvistamiseksi ja institutionalisoimiseksi El Tayeb esittää **seitsemän institutionaalista neuvoa** vastuun lisäämiseksi julkisissa palveluissa:

1. Keskushallinnon strategisten perustoimintojen spesifiointi. El Tayeb'n mielestä keskushallinnon ei pitäisi laajentaa verkostoaan. Sen pitäisi keskittyä ydinfunktioihin, joihin sen pitää pätevytyä. Näihin perustoimintoihin pitää sisältyä politiikan formulointi, tarkkailu (monitoring), systemaattinen arviointi ja palautemekanismin kehittäminen. Erityishuomio pitäisi antaa strategian opinnoille, henkilöstövoimavarojen kehittämiseksi sekä kasvatus- ja koulutusinstituutioiden kehittämiseksi, jotta tarvittavaa taitoa ja pätevyyttä olisi tulevaisuuden tarpeita varten.

2. Huomio asiakkaaseen ja kansalaiseen. El Tayeb pitää ensiarvoisen tärkeänä, että mikä tahansa organisaatio keskittyy "etsimään" ja määrittelemään asiakkaansa. Vastuu (accountability) pitää perustaa asiakkaisiin ja kansalaisiin. El Tayeb viittaa Kliksbergin sanoihin (1994: 191): "Uudelleen keksitty hallinto tarkoittaa todellisen vallan antamista asiakkaille, kansalaisille, so. työskentelemistä 'julkisen palvelun orientaation' alla, soveltaen sen todellisten tarpeiden mukaan; ja identifioimalla ne huolellisesti ja olemalla vastuullinen niille, panemalla painoa tuloksille kansalaisia varten."

3. Rohkaiseminen desentralisointiin. El Tayeb'n mukaan desentralisaation kautta voidaan vahvistaa kansalaisten osallistumista hallintoon. Sen kautta voi syntyä 'yhteisöomistettu' hallinto. Sellaisella hallintomallilla on keskushallintoa huomattavasti paremmat mahdollisuudet vahvistaa yhteisöjen mahdollisuuksia tarjota ratkaisuja heidän omiin ongelmiin. Tässä kohden El Tayeb viittaa Osbornen ja Gaebler'n ehdotukseen (1992: 66-70): "Yhteisöillä on parempi sitoutuneisuus jäseniinsä kuin keskitetyillä palvelujen 'jakeluorganisaatioilla' asiakkaisiinsa; yhteisöt ymmärtävät paremmin ongelmiaan kuin palveluammattilaiset; yhteisöt ovat joustavampia ja luovempia kuin laajat palvelubyrokraatit; yhteisöt voivat saattaa voimaan käyttäytymisstandardeja tehokkaammin ja vaikuttavammin kuin byrokraatit tai palveluammattilaiset."

4. Asiamiesinstituutioiden perustaminen. El Tayeb muistuttaa, että 'asiamies' on ruotsalainen innovaatio vuodelta 1809 ja nyt otettu käyttöön joissakin Euroopan maissa ja useissa USA:n osavaltioissa. Asiamies on virkamies, jonka velvollisuutena on toimia yleisön advokaattina, käsitellä virkamiehiä tai hallintoa vastaan tehtyjä valituksia puolueettomasti. Jotkut yksityiset yritykset ovat perustaneet omia asiamiesjärjestelmiä; menestyksellisiä esimerkkejä on sellaisilla yrityksillä, kuin Xerox ja General Electric.

5. Laatujohtamisen käyttöönotto. El Tayeb'n mukaan Ross (1993: 1) määrittelee laatujohtamisen (TQM) seuraavasti: "organisaation kaikkien toimintojen ja prosessien integrointi tarkoituksena saavuttaa jatkuvaa parannusta palvelujen ja tavaroiden laadussa. Päämääränä on asiakastyytyväisyys." Laatujohtamisen soveltaminen julkisiin palveluihin vaatii johtamisessa El Tayeb'n mielestä kolmen peruskomponentin integrointia. Nämä komponentit ovat: (1) Asiakaskeskeinen strategia, (2) laadun työkalut ja (3) työntekijöiden osallistuminen.

6. Innovaatioiden vaaliminen. El Tayeb'n mielestä organisaatioiden pitäisi vakavasti kiinnittää huomiota seuraaviin merkittäviin tekijöihin:

- a. Sitoutua antamaan aikaa, rahaa ja johtamisapua tutkimukselle;
- b. rohkaista kokeiluja ja olla kärsivällisiä koettelemuksissa ja virheoppimisessa;
- c. kehittää ydin korkeasti motivoituneiden henkilöiden kaaderista, jolla olisi kyky vastata muuttuviin vaatimuksiin;

- d. kehittää kontakteja konsultteihin, jotka voivat tarjota uusia ajatusprovokaatioita ja merkittäviä vaihtoehtoja;
- e. rohkaista systemaattista jälkikäteistä ja periodimaista uusien innovaatioiden arviointia, erityisesti toimeenpanon alkuvaiheissa.

7. Relevantin koulutuksen kehittäminen. El Tayeb korostaa koulutuksen merkitystä uusien asenteiden oppimisessa. Ensiksikin siirtyminen byrokraattisista neuvotteluorganisaatioista todellisten tiimien työskentelyyn edellyttää johdolta aivan uudenlaisia valmiuksia johtaa matriisi- ja sopimusorganisaatioita. Toiseksi koulutuksessa pitäisi antaa erityinen huomio asiakkaiden tarpeiden tunnistamiselle. (El Tayeb 1995: 13-17)

El Tayeb'n esittämissä, sinänsä arkisissa ja käytännön läheisissä neuvoissa korostuu toisaalta ulkoisen ympäristön vaatimusten huomioon ottaminen, mutta toisaalta syvä vaatimus yksilön ominaisuuksien kehittämiseen. Mielenkiintoista tässä Saudi-Arabian julkisen hallinnon kehittäjän näkökulmassa on se, että El Tayeb näkee julkisten organisaatioiden vanhojen rakenteiden väistämättömän luhistumisen uusien 'sopimusmallien' tieltä. Länsimainen ajattelu ei ehkä tässä suhteessa ole yhtä "optimistinen".

Maailmanlaajuisesti vastuukeskustelussa on yhteisenä nimittäjänä kuitenkin se, että institutionaalisista ja organisatorisista esteistä huolimatta yksilön pitämiseksi vastuullisena annetaan toivoa.

2.7 Johtopäätöksiä

Tulosvastuu käsitteenä ei ole helposti määriteltävissä. Ehkä yhtenä syynä määrittelyvaikeuksiin, ainakin suomalaisesta näkökulmasta katsottuna on 'tulosvastuu' sanan käytön helppous: sillä on helppo saada eri asioihin painoarvoa. Suomalaiseen kielenkäyttöön 'tulosvastuu' on iskostunut enemmän yritys- ja pankkimaailman käyttämänä terminä, johon on sisältynyt voimakkaita arvolatauksia kulloisenkin käyttötarkoituksen mukaan. Joka tapauksessa se on ollut hyvin "yleisöön menevä" käsite. Julkishallintoon sitä on kuitenkin ollut perinteisesti vaikea liittää. Julkishallinnon sisällä se alkaa kuitenkin jo nyt olla vakiintunut kielenkäytön termi, joskin useimmiten ilman tarkoitettua sisältöä.

'Responsibility' ja 'accountability' termien suhteen on ollut sekaannusta. Aiemmin tuotujen esimerkkien valossa voidaan sanoa, että 'responsibility' viittaa enemmän yksilölliseen vastuunalaisuuteen omista teoista, eettisyyteen, kun taas 'accountability' viittaa jollakin tavalla vastuun institutionaaliseen luonteeseen, jossa myös yksilö on olennaisena tekijänä mukana. Kumpikin vastuutermin voidaan nähdä samassa asiayhteydessä. 'Accountabilityn' suomalainen käännös tilivelvollisuudeksi voi olla hyvin kuvaava laskentatoimen nykyroolissa, mutta samalla se voi antaa rajoittavia mielikuvia sanan laajempaa käyttöä ajatellen.

Kuten Day ja Klein ovat todenneet, on 'accountability' hyvin elusiivinen, vaikeasti tavoiteltava käsite. Vielä vaikeampaa on sen käyttö spesifissä asiayhteydessä. Esimerkiksi tutkiessaan Ison-Britannian poliisipalveluja 'accountability' näkökulmasta, törmäsivät Day ja Klein omien sanojensa mukaan hybridiin, sekamuotoiseen ilmiöön. (Day & Klein 1987).

Kuitenkin sekä 'responsibility' että 'accountability' vastuu on käsitteellistettävissä. Käsitteen sisältö vain riippuu valittavista muista muuttujista. Tällaisia 'vastuuseen'

liitettäviä ‘vastapainoja’ ovat perinteisesti olleet valta ja auktoriteetti, kontrolli, toimintavapaus, laki jne. Tässäkin suhteessa on törmätty asian suhteen uusiin ilmiöihin. Suomalaisista julkisen hallinnon tulosohjauskokemuksista on jo nyt voitu oppia se, että ‘uusi tulosvastuu’ ei ainakaan legaalisisessa mielessä korvaa perinteistä virkavastuuta, vaikka johtamiskäytännöissä onkin pyritty omaksumaan ‘uudenlaista’ toimintavapautta.

‘Accountability’ vastuun käsite julkisella sektorilla on ymmärrettävä ‘hyvän’ hallinnon näkökulmasta käsin. Toisaalta on kysymys paluusta vanhaan, mutta toisaalta taas uuden vastuuvaihtoehtojen etsinnästä. Valtion muuttunut rooli viime vuosikymmeninä on lisännyt tarvetta suurempaan hallinnon läpinäkyvyyteen (transparency) ja suurempaa vastuuta uudella tavalla. Perinteisessä valtiossa vastuulinjat yleisöön asti olivat selkeitä sekä institutionaalisissa rakenteissa että hallinnon toimeenpanoprosesseissa. Uusliberaali ajattelu valtion roolista on johtanut muun muassa deregulaation ja yksityistämisen sekä toimeenpanokoneiston vallan kasvun seurauksena epäselviin ‘vastuulinjoihin’.

Kansainvälisesti ‘accountability’ vastuu on alati kasvavan mielenkiinnon kohteena. Esimerkiksi vuonna 1995 pidetyn maailmankonferenssin¹ pääteemana oli ‘Accountability in Public Service’. Kysyttiin: **Kuka vastaa mistä? Milloin? Ja kuinka?** Konferenssissa etsittiin institutionaalista näkökulmaa siihen kysymykseen, kuinka tukea mieluummin "Kykenevää (enabling) valtiota" kuin "Onttoa (hollow) valtiota".

Nykyisessä kansainvälisessä vastuukeskustelussa institutionaalinen näkökulma tulosvastuuseen merkitsee myös kysymystä siitä, kuinka yksilöä voidaan pitää vastuullisena. Tulosodotusten johtamiseksi on olemassa aiemmin mainitut neljä vaihtoehtoista vastuujärjestelmää, joiden sisältö ja keskinäinen painotus voi vaihdella tilanteesta toiseen. Seuraavassa taulukossa (taulukko 1) on yhteenvedo peruspiirteistä koskien näitä vastuujärjestelmätyyppejä.

Taulukko1 Eri vastuujärjestelmien sisäiset yhteydet

Vastuujärjestelmän tyyppi	Analoginen suhde (controller/administrator)	Suhteen perusta
1. Byrokraattinen	Esimies/alainen	Valvonta
2. Legaalinen	Lainsäätäjä/toimeenpanija Päämies/agentti	Luottamus
3. Professionaalinen	Maallikko/asiantuntija	Asiantuntijuuden kunnioitus
4. Poliittinen	Valitsija/edustaja	Responsiivisuus valitsijoille
5. Demokraattinen	Kansalainen/viranomainen	Suora vastuu kansalaisille ja ‘asiakkaille’

¹ IASIA:n (International Association of Schools and Institutes of Administration) vuosikonferenssi Dubaissa 8-12 heinäkuuta 1995. Kuvaavaa uudelle vastuukeskustelulle on se, että IASIA:n tulevan vuosikonferenssin 1996 teemana on "Professionalism and Ethical Conduct for the Public Servant: challenges for the 21st century".

Byrokraattisessa vastuumallissa odotuksia johdetaan niiden hierarkkisten järjestelyjen kautta, jotka perustuvat valvontasuhteisiin; legaalissa vastuumallissa odotuksia johdetaan sopimussuhteen kautta; professionaalinen vastuumalli nojaa luottamukseen asiantuntijuutta kohtaan; ja poliittisessa vastuumallissa edistetään responsiivisuutta päämiehiä kohtaan keskeisenä keinona moninaisten odotusten johtamisessa. Demokraattisen kontrollin näkökulma tuo vastuuseen lisäulottuvuuden, joka pyrkii suuremman vastuun toteuttamiseen.

Lähestymistapana tulosvastuuseen niiden sopivuus yhdistyy kolmen faktorin kautta, jotka ovat: (1) julkisen toimijan tehtävien luonne (teknisen tason vastuu); (2) julkisten johtajien omaksuma johtamisstrategia (manageriaalisen tason vastuu); ja (3) julkisen toiminnan institutionaalinen konteksti (institutionaalisen tason vastuu).

Parhaimmillaan julkisen tulosvastuujärjestelmän tulisi perustua mekanismeihin, jotka sopivat kaikkiin kolmeen tasoon samanaikaisesti. Teoriassa kukin neljästä vastuutyypistä voi varmistaa julkisen toimijan vastuullisuuden institutionaalisella tasolla.

Suomalainen malli

Suomalaisten tulosohtauskokemusten pohjalta voidaan todeta, että tiukka byrokraattinen kontrolli hallinnon sisällä on saattanut lisääntyä, huolimatta siitä, että yleisesti uskotaan vallan ja vastuun jakaantumiseen ja uudenlaisen luottamukseen pohjautuvan työskentelytavan lisääntymiseen julkisessa hallinnossa. Julkiset preferenssit tuskin meilläkään kykenevät murtamaan tätä uudella nimellä olevaa auktoriteettirakennetta. Ongelmana tässä suhteessa on omaksuttu 'sisäinen tuloskeskustelukäytäntö'. Siinä ajatellaan edelleenkin vastuun kulkevan vertikaalisesti niin, että tietyn viraston päällikkö lopulta vastaa kaikesta, vaikka se tosiasiallisestikin on mahdotonta. Tämä ylhäältä alas ketjutettu 'päällikkövaltaisuus' on luonteenomaista erityisesti moniportaisessa hallinnossa. Moniportaisuuden vähentäminen virastojen sisälläkään ei ole muuttanut tilannetta moniarvoisempaan suuntaan, vaan pikemminkin vastuun edelleen keskittämiseen.

Suomen julkisen hallinnon nykyinen tulosvastuukäsitys mitä ilmeisimmin pohjaa perinteiseen byrokraattiseen vastuujärjestelmään. Peruskysymys onkin se, toteuttaako tämä vastuujärjestelmä julkisen vastuun vaatimuksia. Tulosohtauksen lähtökohtana sinänsä ei ole ulkopuolisen arvioinnin osuuden lisääminen virastojen toiminnassa. Valtionhallinnossa tulosohtaus nähdään lähinnä ministeriöiden ja niiden alaisten yksiköiden ohjaussuhteena.

Tässä tutkimuksessa on omaksuttu se lähtökohta, että julkisessa vastuussa pitäisi kiinnittää huomiota nimenomaan tuloksiin, jotka perustuvat **kansalaisten odotuksiin**. Valtion talousarviossa hallinnonalojen pääluokkien ja lukujen selvitysosissa ilmaistut tulostavoitteet sisältävät hyvin paljon 'yhteiskunnallista vaikuttavuutta'. Tämä antaisi ymmärtää sen, että eri viranomaiset tunnistavat hyvin kansalaisten odotuksia ja formuloivat asettamansa tulostavoitteet näiden preferenssien mukaisiksi.

Kun viranomainen perää tulostavoitteissaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta on asiaan kuitenkin kaikesta vilpittömyydestään huolimatta suhtauduttava varauksin. Tehokkuusvaatimukset julkisessa toiminnassa johtavat väistämättä jonkin toisen arvon vähempään huomioon. Puhuminen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta tuloskäsitteenä

saattaa sittenkin monissa tapauksissa sisältää sellaisia poliittisideologisia vaikuttimia, jotka eivät pitkällä aikavälillä edusta perätyä ‘julkista tahtoa’.

Peruskysymys Suomenkin julkisen hallinnon tulostavastuussa on se, ovatko julkiset toimijat vastuussa tuloksista vai sittenkin ainoastaan prosessista. Kuten Summa (1995) on todennut "asettavat virkamiehet tulostavoitteita toisilleen". Jos näin todella on, niin voidaanko puhua mistään tulostavastuusta, vaan pikemminkin sellaisesta vastuujärjestelmästä, jossa toimitaan lakien ja asetusten mukaan. Kyseessä olisikin vastuu prosessista.

3. TULOSVASTUU JA POLIISITOIMINTA: ALUSTAVA ARVIO

3.1 Poliisin tehtävistä ja roolista

Poliisin rooli ja perustehtävät yhteiskunnassa on hyvin kompleksinen ja monimerkityksinen asiakokonaisuus. Walkerin (1983) mielestä suurimmalla osalla kansalaisista ei ole tarkkaa ymmärrystä poliisin vastuusta ja tehtävistä. "He hyväksyvät itseisarvoisesti median synnyttämän imagon poliisin taistelijaroolista rikollisuutta vastaan. Tämän seurauksena he eivät ymmärrä sitä, että poliisilla on rajoitettu kapasiteetti rikollisuuden kontrollointiin yhtä vähän kuin sitä, että poliisilla on monia muita tehtävävelvollisuuksia." (Walker 1983: 66).

Edellä oleva käsitys on amerikkalaisesta yhteiskunnasta, mutta kärjistetyksi siinä voi olla yleismaailmallistakin totuutta. Siitä huolimatta, että yhteiskunnat ovat muuttuneet ja poliisi tämän muutoksen mukana, perusasetelma on kuitenkin pysynyt ennallaan.

Poliisilla on oma institutionalisoitunut roolinsa yhteiskunnallisessa työnjaossa ja kansalaisilla vakiintuneet käsityksensä ja odotuksensa poliisitoiminnasta. Uutta perusasetelmassa tulisi historiallisen kehityksen tuloksena olla se, että kun poliisitoiminta on toisaalta eriytynyt ja professionalisoitunut, toisaalta kansalaisten olisi tietoisuuden tason nousun tuloksena oltava kriittisempiä, vaativampia ja konsultatiivisempia, neuvoo-antavampia suhteessa poliisiin. Kommunikointi- ja ymmärtämisongelmat tulisi tiedostaa entistä paremmin. Todellisuudessa näin on saattanut käydäkin.

Mutta miten kansalaisten asenteet poliisia kohtaan ja poliisin asenteet kansalaisia kohtaan syntyvät ja kehittyvät? Mikä on julkisen keskustelun taso tässä asiassa?

Walkerin mielestä siitä johtuen, että kansalaisilta puuttuu tarkka ymmärrys poliisin roolista, he eivät myöskään voi käydä tarkoituksenmukaisella tavalla julkista keskustelua poliisin voimavarojen tehokkaasta hyväksikäytöstä. Walkerin mukaan tässä suhteessa vastuullisen poliisitoiminnan suunnittelu alkaa kansalaisten selvillä ohjeilla siitä, mitkä ovat poliisitehtävien prioriteetit (Walker 1983: 67).

Pohjimmiltaan poliisin olemassaoloa edellyttää valtio ja sen intressit. Mutta mitä ovat valtion intressit ja voivatko ne olla ristiriidassa yksilön intressien kanssa. Voidaan ajatella, että vaikka poliisi on valtuutettu tietyin lain muodoin edistämään ja suojelemaan **julkista yhteistä hyvää**¹, poliisilla ei kuitenkaan ole laillista velvollisuutta vastata kaikkiin yhteiskunnan ja suuren yleisön vaatimuksiin. Kärjistetyksi voidaan sanoa, että poliisi ei laillisesti eikä moraalisesti ole palveluorganisaatio siinä mielessä, että se palvelisi yksityisiä kansalaisia. (Manning 1988: 10).

Poliisin rooli yhteiskunnassa on sekoittunut erilaisilla kysymyksillä. Mitä sosiaalista tarkoitusta varten poliisi on olemassa? Miksi ylipäänsä on poliisi? Mitä poliisin olete-

¹ Yhteisestä hyvästä, engl. common good, toteaa Jordan (1989), että yhteiskunta on nykyisten taloudellisten ehtojen vallitessa jakautunut kahteen ristiriitaiseen intressiryhmään, joiden jäsenet eivät osaa valita luottaako ja toimia yhdessä. Toisaalla taistelee rationaalisen ihmisen perikuvana yksilöllinen itseintressi ja toisaalla henkilökohtaisen vastuun luoma sosiaalinen ihmiskuva. Jordanin mukaan tuloksena on kaikinensa huonontunut elämänlaatu.

taan tekävän? Mitä poliisi tekee sellaista, jota muut julkiset toimijat eivät tee? Mitä tehtäviä poliisi suorittaa 'päivästä päivään' -periaatteen pohjalta?

Näihin kysymyksiin on vastattu muun muassa siten, että poliisi "pitää voimassa lakia", tai että poliisi "suojelee ja palvelee". Walkerin (1983) mielestä nämä vastaukset ovat kuitenkin liian yksinkertaisia ja ne hämärtävät sitä uskomattoman kompleksista roolia, jota poliisi näyttää yhteiskunnassa. (Walker 1983: 53-54).

Poliisin roolia koskeva keskustelu (policing policy) on Yhdysvalloissa käynyt läpi useita vaiheita ja viimeksi taas noussut esille nimenomaan rikollisuuden torjuntaan kytkeytyvänä tehokkuuskysymyksenä poliisien määrän lisäämiseksi. Euroopan maista erityisesti Isossa-Britanniassa poliisipolitiikka näytteli merkittävää roolia pääministeri Thatcherin hallituskaudella (ks. mm. Reiner 1985; Alderson 1985; Brake & Hale 1992). Keskustelu poliisin yhteiskunnallisesta roolista ei Suomessa ole saanut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana merkittävämpää jalansijaa. Nyt kuitenkin näyttäisi tässä suhteessa olevan tapahtumassa muutosta erityisesti siitä syystä, että yleismaailmalliseen rikollisuuskehitykseen liittyvät uhkat ehkä tiedostetaan paremmin. Toinen asia kuitenkin on kohdistuuko tämä mahdollinen poliisikeskustelu itse asiaan vai asian ytimeen. Siihen kysymykseen ketä tai mitä poliisin pitäisi palvella.

Lain ylläpitäjäroolia on kuitenkin painotettu sekä poliisin että yleisön taholta. Yhdysvalloissa poliisin roolia lain valvojana on selventänyt se seikka, että poliisi on riippumaton tuomioistuinjärjestelmästä. Lainvalvojatehtävän ohella poliisi on saattanut itsensä aktiiviseksi osaksi koko yhteiskunnan palvelujärjestelmää ja hyvinvointipalveluja. Poliisi on laajasti osallistunut 'yleisen rauhan' ylläpitotehtäviin, rikosten ennalta estämiseen ja ehkäisemiseen, ympäristön turvallisuuden ja stabiiliuden luomiseen, ja syyttömien ja siviilien vapauksien suojeluun, yhtä hyvin kuin syyllisten pidättämiseen.

Lähtökohtana tämän tyyppiselle "poliisipolitiikalle" on pidetty sitä, että yhteiskunta aktiivisesti pyrkii huolehtimaan elämänmenon jatkumisesta mahdollisimman vähin vaurioin. Tähän päästäkseen yhteiskunta on antanut poliisille päävastuun hyvin järjestyneen (well-ordered) vapauden ylläpitoon. (Kenney et al. 1989: 47).

Toisaalta poliisin rooli yhteiskunnassa on hyvin kompleksinen ja moniselitteinen asia. Roolilla on sekä sosiologinen että psykologinen ulottuvuutensa. Sosiologisesti se viittaa asemaan sosiaalisessa rakenteessa. Poliisi on formaalinen instituutio yhteiskunnassa varustettuna tietyn valtuuksin ja vastuin. Psykologisesti katsottuna roolilla viitataan asenteisiin ja uskomuksiin suhteessa institutionaaliseen asemaan. Ihmiset uskovat tiettyjä asioita poliisista ja odottavat siltä tietynkaltaista käyttäytymistä. Samoin poliisit itse sisäistävät tiettyjä asenteita ja uskomuksia työstään. (Walker 1983: 56).

Keskustelu poliisin roolista on hyvin sekoittunut asia. Esimerkiksi amerikkalaisen näkemyksen mukaan rooli omaa ainakin kolme ulottuvuutta. Ensiksikin on virallinen, säädetty (prescribed) rooli. Asema spesifioi velvollisuudet ja vastuun erilaisille lain ylläpitoviranomaisille. Tässä ulottuvuudessa täysin toinen kysymys on se, täyttävätkö nämä viralliset toimijat velvollisuuksiaan ja kantavat vastuutaan vai eivät. Toinen rooliulottuvuus on se, mitä ihmiset ajattelevat siitä, mitä poliisin pitäisi tehdä (preferred role). Jotkut ihmiset odottavat poliisilta tiukkaa lain valvontatehtävää ja toiset sosiaalista palveluroolia. Kolmas rooli on se, mitä poliisi todellisuudessa tekee (enacted ro-

le). Tällä roolilla voi olla yhteys sekä viralliseen, säädettyyn rooliin että odotettuun rooliin. (Walker 1983: 57).

Poliisin rooli on luonnollisesti erilainen eri yhteiskunnissa. Kuitenkin edelleenkin kansainvälistyvässä maailmassa poliisiin kohdistuu myös yhteneviä odotuksia siitä, miten poliisi todellisuudessa toimii. USA:n asianajajaliitto (American Bar Association)¹ (1973) on tunnistanut poliisin todellisesta roolista yksitoista elementtiä:

- 1 **tunnistaa** rikoksenteelijät ja rikollisen toiminnan sekä tarvittaessa ottaa rikoksenteelijät kiinni ja ottaa osaa tätä seuraaviin oikeustoimiin
- 2 **vähentää** rikoksiin syyllistymisen mahdollisuuksia ennalta estävän toiminnan ja muiden keinojen avulla
- 3 **auttaa** niitä yksilöitä, jotka ovat fyysisen uhan vaarassa
- 4 **suojelee** perustuslaillisia oikeuksia
- 5 **helpottaa** ihmisten ja ajoneuvojen liikkumista
- 6 **tukee** niitä, jotka eivät pitää huolta itsestään
- 7 **ratkaisee** konflikteja
- 8 **tunnistaa** sellaisia ongelmia, jotka ovat potentiaalisesti vakavia lain ylläpidon suhteen
- 9 **luo ja ylläpitää** turvallisuuden tunnetta yhteisössä
- 10 **edistää** ja ennalta suojelee yhteiskuntajärjestystä
- 11 **tarjoaa** muita palveluja onnettomuus- ja hätätapauksissa (Walker 1983: 57-58).

Tämä lista havainnollistaa sitä tosiasiaa, että poliisin roolia ei voi kuvata yhdellä tai kahdella yksittäisellä tehtävällä. Se on yleismaailmallinen roolimalli ainakin kolmesta syystä.

Ensiksikin se osoittaa, että vain harvat poliisin tehtävät ovat suoranaisesti lain ylläpitotehtäviä.

Toiseksi eri tehtävien välillä on jatkuva ristiriita. Poliisi on toisaalta velvollinen turvaamaan yhteiskuntajärjestystä, mutta samalla velvollinen turvaamaan myös yksilöiden perustuslaillisia oikeuksia. Todellisuudessa poliisi joutuu "tasapainoilemaan" tämän asian suhteen. Sama tasapainokysymys on myös tehokkaan rikostorjunnan suhteen. Korostaako rikoskontrollitehtävää vai perustuslaillisten oikeuksien suojelutehtävää?

Kolmanneksi poliisin rooli on kaksiselitteinen, eikä sopiva toimintasuunta aina ole selvä. Esimerkiksi kuinka ja missä määrin tulisi tukea niitä, jotka eivät osaa pitää huolta itsestään? Poliisi joutuu ottamaan kiinni kroonisia alkoholisteja suojellakseen heitä mahdolliselta vaaralta. Vaikka tietty poliisin tehtävä voitaisiinkin tunnistaa selvästi, ei ole lainkaan selvää, kuinka asian suhteen tulisi toimia. (Walker 1983: 58).

Whitaker (1982) kysyy poliisin roolin suhteen: voimaa vai palvelua? Tällä hän viittaa siihen spekulatioon, kuinka tietty yhteisö voisi, jos sillä ei olisi poliisia lainkaan. Whitakerin mukaan on syytä palauttaa mieliin se, että poliisi-sana itsessään juontaa kreikkalaisesta termistä 'polis', joka tarkoitti kaupunkivaltiota ja josta sanasta tulevat

¹ American Bar Association, Standards Relating to the Urban Police Function (Chicago, 1973)

myös englanninkieliset 'policy' ja 'politics' termit. "Toisaalta konstaapeli oli alkuaan tallirenki".

Vasta suhteellisen äskettäin on poliisitoiminta liitetty pääasiallisesti lakiin ja järjestykseen; aiemmin se oli synonyymi kaikelle ei-kirkolliselle hallinnolle. Kreikkalainen 'politeia', kuten roomalainen 'politia' merkitsi hallintotaitoa kaupunkivaltion kaikinpuoliseksi hyväksi sisältäen vallan säännellä yleistä turvallisuusintressiä, järjestystä, julkista omaisuutta, moraalia ja hyvinvointia. (Whitaker 1982: 35-36).

Poliisin nykyisenkaltaisen, eriytynyt palvelurooli liittyy organisoitujen poliisivoimien nousuun. Tässä suhteessa Coatman (1959) muistuttaa siitä, että kaikissa demokraattisissa kansakunnissa, joiden hallinto on viime kädessä kansan kontrollissa, poliisivoimat ovat maan lain asiamiehiä. Tällä hän haluaa korostaa sitä, että totalitaaristen valtioiden poliisilla on täysin erilaiset velvollisuudet ja toimintatavat (Coatman 1959: 3-4).

Walker puolestaan korostaa sitä, että amerikkalainen poliisimalli on englantilaista perintöä. Siinä korostuu rajoitetun auktoriteetin periaate, päinvastoin kuin muissa Maner-Euroopan maissa, joissa on keskitetyn vastuun perinne lain ylläpitotehtävässä. Angloamerikkalaista perinnettä luonnehtii paikallinen kontrolli, joka on antanut suunnan myös poliisin palveluroolin kehittymiselle (Walker 1983: 2-3).

Pohjoismaiden poliisille on Virtasen (1979) mukaan yhteistä ensiksikin (1) se, että poliisin tehtävät ovat valtion kontrollin alla. Tämä on ollut seurausta siitä kehityksestä, jossa paikallinen itsehallinto yleensä on heikentynyt. Toiseksi (2) poliisin vaikuttavuutta on pyritty lisäämään poliisialueiden lukumäärän vähentämisellä ja vahvistamalla (Tanskaa lukuun ottamatta) poliisijohdon riippumattomuutta hallinnon ylläpitämisellä. (Virtanen 1979: 32-34).

Tarkasteltaessa poliisin historiaa, poliisin organisaatiota ja poliisin toimintaa voidaan sanoa, että kunkin kansan poliisivoimat heijastavat monia olennaisia poliittisia ja sosiaalisia arvoja, jotka kansakunnassa tietyssä ajassa ja paikassa vallitsevat (Alderson 1985: 15).

Ajateltaessa poliisitoiminnan ja ihmisten odotusten vastaavuutta joudutaan väistämättä törmäämään moniin, muun muassa institutionaalsiin esteisiin. Voidaan kysyä välittyvätkö "kansakunnan arvot" riittävän nopeasti lainsäädännön ja viranomaiskäytännön kautta julkisten toimijoiden palvelutehtäviin? Miten esimerkiksi poliisiorganisaatio tulkitsee yhteiskunnassa vallitsevia arvoja? Jääkö huoli julkisen yhteisen hyvän toteutumisesta yksittäisen toimijan harteille vai edistääkö julkinen toiminta kollektiivisen vastuunkannon syntymistä? Mitä yhteiset arvot ovat ja miten ne saadaan esille?

Poliisitoiminnan arvoperustan "esiin nostaminen" on siitä syystä tärkeätä, että kuten aiemmin todettiin, poliisin rooli yhteiskunnassa on hyvin kompleksinen, moniselitteinen ja monimerkityksinen. Poliisi joutuu sekä pitämään yleistä, sosiaalista järjestystä, että samalla takaamaan ja jopa aktiivisesti edistämään ihmisten perustuslaillisten oikeuksien ja vapauksien toteutumista. Tämä edellyttää sitä, että poliisin "asiakkailta", poliisipalveluja tarvitsevilla kansalaisilla ja yhteisöillä ja pakkotoimenpiteiden kohteilla, on riittävästi tietoa poliisin toimintatavoista ja toiminnan oikeutuksesta. Samoin poliisilla on oltava riittävästi tietoa ympäröivän yhteiskunnan käsityksistä ja odotuksista.

Pystyäkseen toteuttamaan yhteiskunnallista palvelutehtäväänsä on poliisin asetettava tehtäviään tärkeysjärjestykseen. Tämä asia voidaan esittää myös kysymyksenä siitä, mitä voidaan tehdä, jotta toiminnan tarkoituksesta johdetut sekä pitkän ajan päämäärät että lyhyen ajan spesifioidut tavoitteet toteutuisivat. Tällainen poliisin eri roolien yhdistäminen ja "julkisen yhteisen hyvän" tavoittelu edellyttää strategiavalintoja tehtävissä.

Poliisilla on tulevaisuudessakin vastuu käsitellä rikoksia, pitää yllä yleistä järjestystä ja tarjota muita palveluja yleisölle. Tärkeysjärjestykseen asettamisessa ei pohjimmiltaan olekaan kysymys tehtävien karsimisesta tai vähentämisestä. Se mitä valitut tehtävät ovat riippuu siitä, kuinka ja milloin tehtäviä ja toimintamalleja muutetaan, mikä on tarvittavan tehtävämuutoksen laajuus. Tässä yhteydessä joudutaan kysymään mitä on esimerkiksi yleinen järjestys ja turvallisuus sekä mitkä rikokset ovat pitkällä aikavälillä yhteiskunnallisesti vaarallisia. Olisi muun muassa selvittävä miten yleinen järjestys ja turvallisuus on yhteydessä kansalaisten kokemaan elämänlaatuun (Kiehelä & Hakonen 1993). Joudutaan myös kysymään osaavatko ihmiset riittävästi vaatia perustuslaillisten oikeuksiensa perään.

Tärkeämpää kuin kiinnittää huomiota siihen, minkälainen tulosjohtamisjärjestelmä poliisilla on tai miten poliisia johdetaan on se, miten poliisi toimii. Tarvitaan erittelyä ja ryhmittelyä tarvittavista fyysisistä, rahoituksellisista, henkilöstöä koskevista ja käsitteellisistä (ideat, työkonseptiot, tutkimustulokset, informaatio) voimavaroista. (Locke 1990: 77).

Hyviä kokemuksia on saatu muun muassa kohdennetusta partioinnista. Siinä avainelementti on tietyn alueen rikosanalyysin tekeminen, josta voidaan edelleen kehittää erityisiä ja kohdennettuja partiointitaktiikoita. Yhdysvalloissa kohdennettua partiointia on kehitetty enemmän "yhteisö-orientoituneeseen" suuntaan (community-oriented-policing). Tämä toimintafilosofia lähtee siitä, että suuren kaupungin sisällä tietyllä alueella on yhteisiä sosiaalisia ja lain ylläpito-ongelmia, jotka voidaan riittävästi osoittaa ainoastaan silloin, kun partioivilla poliisihenkilöillä on selvä näkemys näistä ongelmista. (Walker 1983: 54).

3.2 Poliisi Suomessa

Suomessa poliisilla tarkoitetaan joko koko poliisin organisaatiota tai yksittäistä poliisimiestä. Vanhassa poliisiasetuksessa määriteltiin, ketkä ovat poliisimiehiä ja käyttävät poliisivaltuuksia. Uuden poliisilain käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti, että poliisia koskeva lainsäädäntö uusitaan siten, että käsitteen poliisimies sijasta käytetään sanaa poliisi.

Suomessa poliisin keskeiset tehtävät ja työssä noudatettavat yleiset periaatteet määritellään poliisilaissa. Lakiin sisältyy myös poliisin toiminnan tavoitteet ja toimivaltuudet sekä kansalaisten velvollisuudet poliisia kohtaan. Uudenkin poliisilain³ (1995) mukaan poliisin tehtävänä on:

³ Aikaisempi poliisilaki (84/66) säädettiin lähes kolmekymmentä vuotta sitten.

Oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädetyt tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua. (1 §).

Uusi tärkeä säännös on poliisilain 3 §, jonka mukaa poliisilla on oikeus ja velvollisuus asettaa tehtävät tärkeysjärjestykseen. Mielenkiintoinen yksityiskohta tässä yhteydessä on syyttäjän- ja ulosottotehtävien poistuminen poliisilta 1.12.1996 alkaen kihlakunta-uudistuksen myötä. Uudessa poliisilaissa ei poliisin tehtäväpiiriin tullut merkittäviä muutoksia.

Uudessa poliisilaissa poliisin toimivaltuudet määriteltiin entistä tarkemmin. Keskeisin periaate on, ettei kenenkään oikeuksiin puututa ilman laillista perustetta eikä silloinkaan enempää kuin on välttämätöntä yhteiskunnan ja toisten yksilöiden etujen ja oikeuksien turvaamiseksi. Tämä on merkittävä periaatteellinen uudistus, sillä suomalaisen poliisin toiminta on vielä monilta osin perustunut tavanomaiseen oikeuteen ja vakiintuneeseen käytäntöön.

Sinisalo (1973) asetti poliisihallinnon uudistamiselle seuraavat tavoitteet:

1. poliisin lähentäminen muuhun yhteiskuntaan;
2. kansalaisten oikeussuojan lisääminen poliisihallinnossa; sekä
3. poliisin tehtäväkentän rajaaminen nykyistä tarkoituksenmukaisemmaksi. (Sinisalo 1973: 164).

Miten nämä tavoitteet ovat tähän päivään mennessä toteutuneet? Sinisalon mielestä keskeisin asia poliisin lähentämisessä muuhun yhteiskuntaan on kansanvallan lisääminen poliisiorganisaation sisäisessä päätöksenteossa. Tätä näkemystään hän perustelee sillä, että poliisitoiminnan päämäärien ja toimivallan ilmaisemisessa joudutaan laissa aina turvautumaan sisällöltään väljiin sanontoihin. Esimerkiksi koskaan ei voida täsmällisesti sanoa mitä yleinen järjestys ja turvallisuus on. "Yleinen järjestys vallitse, kun asiointila koetaan sellaiseksi". Samanlaista intressivertailua joudutaan suorittamaan myös poliisin toimenpiteiden suhteen: niiden on oltava tarpeellisia ja kohtuullisia suhteessa johonkin. (Sinisalo 1973: 167).

Sinisalon mielestä merkityssisällön antaminen epämääräisille käsitteille ja intressivertailun suorittaminen ei saisi tapahtua vain täysin riippumattoman viranomaiskoneiston toimesta. Tällä hän ei tarkoita sitä, että ulkopuolinen taho asettuisi johtamaan poliisin toimintaa, vaan sitä, että poliisin tavoiteasettelussa olisi maallikoiden myötävaikutus välttämätöntä. Sinisalon mukaan ulkopuolisen tahon pitäisi saada ilmaista käsityksensä poliisin toiminnan onnistuneisuudesta ja antaa periaatteellisesti sitovia suuntaviivoja vastaista varten (Sinisalo 1973: 167).

Tässä suhteessa voidaan tietenkin sanoa, että myös Suomessa monien muiden maiden tavoin on muodollisestikin mahdollisuus vaikuttaa poliisipolitiikan muotoiluun. Tällä tarkoitetaan poliisin hallintolaissa mainittuja neuvottelukuntia. Näillä neuvottelukunnilla ei ole kuitenkaan mitään päätösvaltaa, joten niitä ei voida pitää ainakaan tulos-

vastuun institutionaalista perustaa vahvistavina. Toisin sanoen tällaisella järjestelmällä on jo lähtökohtainen heikkous: neuvottelukunnilla on ainoastaan neuvoa-antava rooli.

Kun poliisia tarkastellaan sekä yhteiskunnallisena instituutiona että käytännön poliisitoimintana on heti todettava, että johtamisella on tässä tapauksessa syvä kulttuurinen taustansa. Tämä ilmenee selvimmin siinä, että poliisitoiminta on järjestetty perinteisen hierarkiamallin mukaisesti. Tätä järjestelyä on perusteltu paitsi käytännöllisyytensä ja rationaalisuutensa takia myös poliisitoiminnan puolisoitilaallisella luonteella. Kun poliisista on entistä enemmän tullut yhteiskunnallinen palveluorganisaatio on tiukkoja hierarkia- ja vastuusuhteita pidetty välttämättöminä muun muassa kansalaisten oikeusturvanäkökohtien vuoksi. Poliisiorganisaation auktoriteettirakennetta on perusteltu myös yhteiskunnallisella työnjaolla ja sen edellyttämällä vallankäytöllä ja vastuunotolla poliisin roolin määrittelemiseksi.

Sinisalon mukaan poliisiorganisaation muotoileminen nykyisenkaltaiseksi lähtee epäilemättä siitä ajatuksesta, että poliisi on puolisoitilaallinen järjestelmä. Poliisiorganisaatiolle on ominaista, että kullakin portaalla yhdellä henkilöllä on päätösvalta. Kollegiaalisen päätöksenteon ei katsota soveltuvan poliisihallintoon. Rauhanomaisissa oloissa tällainen kuva poliisista on Sinisalon mielestä kaukana todellisuudesta. Hänen mukaansa organisaatiota ei pitäisi järjestää poikkeusaikojen tai -ilmiöiden vaatimusten mukaiseksi. (Sinisalo 1973: 171).

Kuten Sinisalo toteaa, tärkein kysymys kollegisia päätöksentekomuotoja suunniteltaessa on, millä tavoin maallikoiden osallistuminen päätöksentekoon järjestetään. (Sinisalo 1973: 171-172).

Poliisibarometrissa (1994) todetaan, että "käytännön poliisitoiminta on enemmän kuin pelkkää vastuunottoa ja sen pohtimista. Onnistunut poliisitoiminta on ihmisläheistä toimintaa arkipäiväisten tapahtumien keskellä." (Poliisibarometri 1994: 1). Poliisitoiminnan tulee olla ihmisläheistä toimintaa arkipäiväisten tapahtumien keskellä. Mutta miten se olisi koskaan vastuukysymyksestä erillinen asia? Tosiasiassahan poliisitoimintaa harjoitetaan rajoitetusti, tietyissä normipuitteissa ja sen mukaisessa hierarkkisessa auktoriteetti- ja vastuujärjestelmässä.

Poliisin johtamiskulttuuria katsottaessa on ensiksikin kysyttävä (1) mitä tarkoitusta johtamisella yleensä on ja toiseksi (2) mistä johtamisesta kulloinkin on kysymys. Yleensähan pohditaan sitä, mitä on hyvä johtaminen, minkälainen on hyvä johtaja ja esimies, miten johtamista tulisi voimistaa ja kehittää jne. Johtamista käytetään annettuna yleisterminä ja sellaisena se on myös kirjattu muun muassa lainsäädäntöön. Organisaatiolaeissa ja -asetuksissa "johtamisella" on toki merkitystä eri organisaatiotasojen välisiä suhteita järjestettäessä. Sen sijaan näistä säädöksistä organisaatioiden sisäisiin työjärjestyksiin johdettu "johtaminen" useimmiten menettää oman logiikkansa; johtamisesta on tullut vielä yleisempi termi kuin säädöstasolla, vaikka sen olisi tullut täsmentyä mentäessä organisaatioiden sisälle. Sitä, mistä johtamisessa on kysymys sekoittaa lisäksi se julkisen hallinnon yleinen "uusi johtamiskulttuuri", jonka mukaan organisaatiojärjestelyt ja myös johtaminen on ja tulisi entistä enemmän olla organisaatioiden oma asia.

Kansainvälisessä katsannossa Suomen kaltaista kehityssuuntaa ei kuitenkaan pidetä täysin ongelmattomana. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa, jossa päinvastoin kuin meil-

lä julkisen luottamuksen poliisiin sanotaan vähentyneen, ongelmana katsotaan olevan liiallisen "management" johtamisen: se mitä tarvitaan enemmän on "leadership" johtaminen. Näiden kahden "johtamisen" katsotaan olevan saman kolikon kaksi puolta.

‘Leadership’ johtaminen on keskittymistä organisaation visioon ja jaetun, yhteisen tietoisuuden luomista henkilöstön keskuudessa siitä, mikä on organisaation suurempi tavoiteltava asia, missio, tehtävä. ‘Management’ johtaminen puolestaan varmistaa, että suunnittelu, voimavarojen organisointi sekä toimeenpano ja arviointi tehdään siinä tarkoituksessa, että edetään kohti ‘leadership’ johdon määrittelemää visiota. (Butler 1992).

Sinisalon esille ottama kysymys kansalaisten oikeussuojan lisäämisestä on myös hyvin mielenkiintoinen asia. Uusi poliisilaki on tässä suhteessa huomattava edistysaskel periaatteellisesti ja osittain käytännöllisestikin. Lakiehdotuksen yleisperusteluissa todetaan:

"Poliisin toiminta kohdistuu usein kansalaisille kuuluviin oikeuksiin. Poliisin toimivallasta tulee tämän vuoksi säätää lailla. Lain säännösten tulee olla riittävän täsmällisiä ja todellista tarvetta vastaavia."

Poliisin toimivaltuudet liittyvät kiinteästi poliisin tehtäväkentän laajuuteen. Sinisalon mukaan poliisille kuuluu luonnostaan vain yleisen järjestyksen ylläpitäminen ja rikosten tutkinta. "Mitä selvemmin poliisimiesten toiminta saadaan rajatuksi tälle alueelle, sitä paremmat takeet on myös siitä, ettei poliisimiehille kuuluvaa valtaa pyritä erehdyksessäkään käyttämään poliisitoiminnalle vieraassa tarkoituksessa." (Sinisalo 1973: 183).

Poliisin tehtäväkentän yksiselitteinen rajaaminen on luonnollisesti täysin mahdotonta. Tämä johtuu jo pelkästään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen määrittelyn vaikeudesta. Erityisesti ennalta estävän toiminnan tärkeyden korostaminen muuttaa yleisen järjestyksen ylläpitämisen luonnetta.

Päähuomio kiinnittyikin poliisin itsensä taholta tapahtuvaan tehtäväpriorisointiin. Sen arvioimiseksi miten tässä tehtävien arvojärjestämisessä onnistutaan tarvitaan myös muodollisia järjestelyjä. Tämä puolestaan johtaa väistämättä poliisin organisaatiokulttuurin ja sen muutosmahdollisuuksien tarkasteluun. Julkisten byrokratioiden kulttuuripiirteet ilmenevät pysyvästi myös poliisiorganisaatiossa. Tässä yhteydessä on muistettava, että Weber (1922) nimenomaisesti varoitti byrokratisoitumisen kulttuuria tuhoavasta vaikutuksesta ja valitti muodollisen tavoiterationaalisuuden eli tavoitteisiin nähden rationaalisen toiminnan yleistymisestä yhteiskunnassa.

Vartolan (1985) mukaan organisaatiokulttuuria julkisessa hallinnossa onkin tarkasteltava sitä taustaa vasten, että hyvän virkamiehen ja johtajan mahdollisuus on byrokraattien rakenteiden purkamisessa. Tällöin on kysymys myös johtamiskulttuurin muuttamisesta.

Tällaisia organisaatiokulttuuriin sidonnaisia johtamisen parantamistoimenpiteitä Vartolan mukaan olisivat:

1. Laaja-alainen desentralisointi keskittyneen byrokratian purkamiseksi.

2. Itseohjautuvien, itsehallinnollisten paikallistason organisaatioiden luominen ja kehittäminen.
3. Hallinnon aidon kansalaisläheisyyden edellytysten syntyminen.
4. Virkamiesten työn kokeminen mielekkääksi yhteiskunnan ja kansalaisten kannalta sekä asioihin vaikuttamismahdollisuuksien kasvu.
5. Byrokraattisen organisaatiokulttuurin murtuminen.
6. Responsiivinen, välittävä, ihmisistä kiinnostunut hallinto ja virkamieskunta. (Vartola 1985: 15).

Edellä oleva viittaisi siihen, että virkamiehen ja siten myös julkisen johtajan tai tulosjohtajan roolikuvaa on laajennettava.

Ikosen mukaan johtajan klassisiin hallinto- ja asiantuntijarooleihin tulisi lisätä johtaja- ja kehittäjäroolit. Johtajarooli on Ikosen mukaan sitä, että johdetaan hallintoprosessia ja varmistetaan toiminnan tietoisuus. Kehittäjärooli on sitä, että mahdollistetaan hallinnon innovatiivisuus, uusiutuminen ja muutosvalmius. (Ikonen 1985).

Butler (1992) puhuu monien muiden lailla ratkaisukeskeisen (problem-solving) poliisi-toiminnan puolesta. Hänen mukaansa 'policing by objectives' sisältää seuraavat johtamiskulttuurin ominaispiirteet:

1. Poliisihallinto sitoutuu siirtämään päätöksenteon siihen lähimpään pisteeseen organisaatiossa, jossa tietty ongelma ratkaistaan. Kysymys on käsitteestä, jossa paikallinen toiminta kohtaa paikalliset tarpeet.
2. Perusjohtamisyksikkö määritellään 'aladivisionaaksi', jolla tulee olla laaja toimintavapaus perustehtäviensä suorittamisessa, mutta tietty tahdikkaus tulee säilyttää yllätasolle päin palvelustandardien ylläpitämiseksi.
3. Yhteisöongelmat tunnistetaan aktiivisen neuvottelusysteemin avulla ja ratkaisut kehitetään kumppanuudessa yhteisön kanssa.
4. Perustasolla on avoin kommunikointijärjestelmä, johon koko henkilöstö on kiedottu sen rohkaisemiseksi, että he osallistuisivat siihen prosessiin, jonka avulla kohdataan yhteisön odotukset ja parannetaan operatiivista vaikuttavuutta.
5. Perustasolla on informaatiojärjestelmä, jonka tulosten perusteella voidaan analysoida ja tunnistaa yhteisöongelmia.
6. Perustasolla on yhteys ja pääsy poliisiin 'politiikkaprosessiin'. On luotava kehys 'alhaalta-ylös' ja 'ylhäältä-alas' kommunikoinnille. (Butler 1992; 1996).

Edellä olevista varsin tunnetuista ja yleisistä periaatteista voidaan tunnistaa Suomenkin poliisihallinnon ja poliisijohtamisen kulmakivet, jotka voidaan sanoa monin tavoin. Ensiksikin (1) henkilöstön hyvinvointi ja motivointi ovat tuloksellisuuden kannalta tärkeitä. Toiseksi (2) tulostavoiteasettelu on tehtävä laajassa yhteistyössä koko henkilöstön kanssa ympäristön odotuksia ja toivomuksia kunnioittaen. Kolmanneksi (3) vastuunjakoprosesseja on radikaalisti kehitettävä: valtaa ja vastuuta on delegoitava ja varmistettava, että delegoitu valta ja vastuu ei uudelleen kasaannu. Ja neljänneksi (4) kansalaisten käsitykset myös tulosarvioinnissa on asetettava etusijalle.

3.3 Poliisin tulostulosvastuukäsitykset eräissä maissa

3.3.1 Yleistä

Suomenkin poliisin tuloksellisuutta arvioidaan jatkossa entistä enemmän kansainvälisten mittapuiden mukaan. Kansainvälisesti vertailtavia poliisitoiminnan tulostasomittareita ovat erityisesti (1) rikosten määrä, (2) rikosten selvitystaso, (3) poliisien määrä suhteessa väestön määrään sekä (3) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteellistäminen ja operationalisointi.

Siitä huolimatta, että nämä poliisin tulostulokset ovat yleismaailmallisia, ovat ne jatkuvasti kiistanalaisia. Esimerkiksi Yhdysvaltain poliisikäytännön osalta Walker (1987) tuo esille sen meilläkin tunnetun asian, että rikollisuutta mitataan raportoitujen rikosten määrällä.

Rikosten selvitystaso pohjaa tähän raportoituun rikosmäärään ja on siten myös rajoittunut poliisitoiminnan menestyksen mittari. Yhdysvalloissa arvioidaan, että rikoksista raportoidaan vain noin puolet. Toinen rikosten selvitystasoon liittyvä ongelma on se, että se ei ota huomioon kunkin tapauksen lopullista kohtaloa. Se mittaa pidätyksiä, mutta ei esimerkiksi tuomioita. Selvitystasoon liittyvä perimmäinen ongelma on kuitenkin se, miten rikoksia selvitetään.

Poliisin ja väestön lukumäärän suhdeluku poliisin tehokkuusmittarina on myös riittämätön, epäadekvaatti monistakin syistä. Se ei ota huomioon tietyn yhteisön erilaisia ominaispiirteitä, tilannekohtaisuutta. Toiseksi tällaisella aikaa ja paikkaan sidotulla lukumäärämittarilla voi olla vähäinen suhde todelliseen poliisityöhön nähden. (Walker 1987: 227-230).

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteellistäminen ja operationalisointi on myös kiistanalainen kysymys. Järjestyksen ylläpito tulkitaan tavallisimmin "henkilöiden ja omaisuuden suojeluksi, levottomuuksien, epäjärjestyksen ja turvallisuuden puutteen ehkäisyksi, ja yleisen järjestyksen ylläpidoksi".

Yleisen järjestyksen ja lain ylläpidon suhde poliisin tehtävänä on osoittautunut ongelmalliseksi siitä syystä, että poliisi kontrolliviranomaisena on vain yksi yhteiskunnallinen toimija. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa suurin osa julkista hallintoa on eri tavoin tekemisissä kontrollin kanssa.

On jopa sanottu, että poliisi ei näyttele mitään roolia suurimmassa osassa yhteiskunnan laillisuusprosessia, vaan toteuttaa suuren määrän erilaisia palveluvelvoitteita. Tätä poliisin yhteiskunnallista palvelukonseptia on kuvattu muun muassa seuraavasti:

The function of the police implies making a contribution to society (which has to be integrated with other administrative and judicial functions) in the form of social control which not only contributes to the protection of social achievements but also creates the conditions for social development and renewal aimed at achieving the essential values of our democracy (Nordholt & Straver 1983: 38).

Tässä esimerkissä tuodaan hyvin esille se tärkeänä pidettävä periaatteellinen seikka, että kunkin maan poliisivoimat heijastavat, tai ainakin niiden tulisi heijastaa vallitsevia yhteiskunnallisia arvoja.

Kuten Alderson (1985) toteaa, "yhteiskunta saa sellaisen poliisin kuin se ansaitsee". Tätä aksioomaa tukevat hänen mukaansa historialliset tapahtumat ja tämän päivän esimerkit (Alderson 1985: 15).

Kun poliisin ajateltua tulosvastuuta pohditaan perinteisestä legaalisesta vastuunäkökulmasta käsin, joudutaan monien kysymysten eteen. Ensiksikin 'uusi tulosvastuu' olisi edelleen oikeudellisesti rajattu ja lisäksi poliittisesti kiistanalainen (ks. Day & Klein 1987).

Oikeudellinen 'tulosvastuudoktriini' ei voisi selkeästi kiinnittää huomiota tuloksiin, koska tuloksen käsitettä ja siitä johdettua tuloksellisuuden sisältöä ei nimenomaisesti voida johtaa lainsäädännöstä. Sen sijaan viranomaistoimijoiden "tulosvaltuudet" ovat aina johdettavissa laista. Toisin sanoen vastuuvaatimus sinänsä ja vastuusuhteet, byrokraattinen auktoriteettijärjestelmä on oikeudellisesti määriteltynä voimassa myös uudessa tulohjausjärjestelmässä. Tulohjaus ei korvaa byrokraattista ja legaalista vastuujärjestelmää. (ks. Day & Klein 1987).

Poliittisesti uusi tulosvastuukäsitys on kiistanalainen siinä mielessä, että ei ole helppoa saavuttaa sellaista dialogia, jonka kautta julkisille toimijoille annettaisiin selvä käsitys siitä, miten tulos ja sen mukainen vastuu kytkeytyvät toisiinsa. Nykyisessä tulohjausmallissa tulosten määrittäminen on pitkälti jätetty toimeenpanokoneistolle ja tosiasiallisen toiminnan muovaamaksi. Julkiset toimijat ovat saaneet toimintavapautta tuloksellisuuden lisääntymisen nimissä. Mutta miten on käynyt vastuun suhteen? Onko se lisääntynyt tai peräti muuttanut luonnettaan? (ks. Day ja Klein 1987).

Yhtenä ratkaisumallina edellä olevaan ristiriitakysymykseen olisi se, että poliittinen ja manageriaalinen tulosvastuu nähtäisiin samassa poliittishallinnollisessa prosessissa.

Poliittinen vastuu alkaa siitä, kun yksilöille annetaan vastuu suorittaa tehtäviä heidän kanssaveljiensä ja -sisartensa puolesta. Tämän "kansalaistyön" jakaminen delegoimalla määrättyjä rooleja yksityisille kansalaisille luo vaatimuksen poliittiselle vastuulle erotuksena henkilökohtaisesta vastuusta.

Manageriaalinen vastuu julkiseen hallintoon tuotuna sisältää edelleen perinteisen virkavastuun ja näin erottaa sen henkilökohtaisesta vastuusta. Uuden vastuun, tulosvastuun määräytyminen poliittisen ja manageriaalisen tason kesken näyttäisikin selvältä: yksinkertaisen vallanjako- ja hierarkiamallin mukaisesti huipulla on poliittinen tulosvastuutaho, joka asettaa politiikkatavoitteet (policies) ja synnyttää kriteerit käytettäväksi manageriaalisen tulosvastuutahon puolueettomassa, teknisessä tulohjausprosessissa (Day & Klein 1987).

Todellisuudessa edellä kuvailtu tulosvastuumalli on paljon monimutkaisempi. Ensiksikin institutionaaliset ja organisatoriset linkit poliittisen ja manageriaalisen tahon välillä olisivat edelleen olemassa myös tulohjaussuhteissa ja olisivat lisäksi tehokkaita, verkostoituneita prosesseja.

Toiseksi edellytys poliittisten prosessien synnyttämille täsmällisille, tarkkarajaisille tavoitteille ja kriteereille olisi siinä, että manageriaalista tulosvastuuta harjoitettaisiin neutraalisti, "arvovapaita" tekniikoita soveltamalla. Toisin sanoen poliittisen tahon ja

toimeenpanotahon roolien tulisi olla täysin selvärajaisia, mutta näinhän todellisuudessa ei ole.

Kolmanneksi organisaation rakenteen olisi oltava sellainen, että poliittikotaholle tulosvastuulliset managerit voisivat vastata tosiasiallisesti ja suoraan niistä tuloksista, joita tehdään varsinaisilla tuloksetekotasolla. (Day & Klein 1987: 6).

Nykyisessä byrokraattisessa organisaatiomallissa tulosvastuu tässä suhteessa on sitä, että poliittinen ja manageriaalinen taho vastaavat välillisesti ja selittävästi toiminnasta, mutta ei suoranaisesti itse teoista. Alkukäsitys tulosvastuusta on näin ollen asetettava hierarkkiseen yhteyteensä: tulosvastuuseen, joka on vastaamista delegoitujen tehtävien ja ratkaisuvallan harjoittamisesta.

Mutta mitä tapahtuisi, jos ajateltu tulosvastuu kokonaan irrotettaisiin hierarkiayhteydestään? Johtaisiko tämä vielä legaalisempaan tulosvastuudoktriiniin? Poliisi olisi vastuullinen vain laille, ei esimerkiksi ylemmälle auktoriteettitasolle. Ongelmallista tässä oikeudellisessa tulosvastuudoktriinissa olisi edelleenkin se, että taloudellisen niukkuuden realiteetin olemassaolo jouduttaisiin hylkäämään. Sen tosiasian olemassaolo, joka pakottaa julkiset toimijat valintoihin siitä, mitä lakia pidetään yllä ja millä voimavaroilla.

Uudessa tulohajautusjärjestelmässä edellä mainittu kysymys on erittäin keskeinen siinä mielessä, että organisaatioiden itsenäisyyttä ja yksilöiden toimintavapautta on lisätty tulosvaatimusten nimissä. Joudutaankin jatkuvasti kysymään, miten voidaan sovittaa yhteen se, että tulosvaatimukset tulevat organisaation ulkopuolelta, mutta vastuu tulosten saavuttamisesta on organisaation sisäinen asia?

Tulosvastuuta voidaan etsiä myös pohtimalla poliisin professionaalista luonnetta. Brittiläisen näkemyksen mukaan poliisi on ensisijaisesti vastuullinen **'juurilleen'** (peers). Tällä tarkoitetaan hyvää 'poliisisuoritusta', hyvin tehtyä työtä. Professionaalisessa tulosvastuumallissa poliisi edelleen säilyttäisi sille luonteenomaisen harkintavallan ja henkilökohtaisen vastuun peniaate olisi ensisijainen.

Tällaista **professionalismin** edellyttämää tulosvastuumallia vahvistaisi myös sofistikoituneen tekniikan laajeneva käyttö poliisitoiminnassa. Yhteiskunnallisessa mielessä "tulosharkinta" jäisi ammattilaisten käsiin, tulosvastuu olisi tavallaan "delegoitu niille, jotka parhaiten osaavat asiansa". Ongelmallista tässä kohtaa on se, miten uudessa tulosvastuukulttuurissa kohtaavat toisaltaan tulokellinen, professionaalinen poliisitoiminta ja toisaltaan edelleen byrokratiomallin mukainen uusi tulohajautusjärjestelmä.

Poliisin tulosvastuun alkukäsitystä pohdittaessa peruskysymyksenä edelleenkin on se, mitä ovat poliisilta odotetut tulokset? Kysymystä voidaan lähestyä lainaamalla Bayleyä (1983), joka on poliisia koskevan kansainvälisen kirjallisuustutkimuksensa perusteella todennut, että

Useimmat poliisivoimat maailmassa eivät täysin kirjaimellisesti sanottuna tiedä mitä tekevät.

Most police forces in the world quite literally do not know what they are doing (Bailey 1983: 22).

Tällä toteamuksella viitataan siihen edelleenkin vallitsevaan tilanteeseen, että **‘poliisitulosta’** yhdenmukaistavien muodollisten suoritusindikaattorien käytön lisäksi myöskään ammattiarvioinnit eivät riittävästi ole kiinnittäneet huomiota tuloksiin. Ne ovat keskittyneet enemmän prosesseihin, varmistamaan, että poliisivoimat ovat vastuullisia käyttäessään sopivia johtamistekniikoita - kuten asettamalla täsmällisiä tavoitteita ja prioriteetteja - mieluummin kuin pyrkimällä saavuttamaan todellisia tuloksia.

Todellisilla tuloksilla tämän tyyppisessä keskustelussa on tarkoitettu nimenomaan poliisitoiminnan vaikuttavuutta:

Jos poliisin suoritusta ei voida arvostella esimerkiksi sellaisilla tulostermeillä kuin rikollisuuden määrällä, niin mikä sitten on vastuun yleisyys ja käypäisyys, sen käyttöarvo?

If the performance of the police cannot be judged in terms of crime rates...and if the performance of the police is not to be judged in terms of such outcomes, what then is the currency of accountability?’ (Day & Klein 1987:116).

Toisin sanoen sellainen tulostavastuu, joka kieltäytyy tunnustamasta vastuuta tuloksista menettää merkityksensä. Kysymys on jostain muusta kuin tulostavastuusta. Jos poliisin suoritusta ei voida arvostella sellaisella ympäristömuuttujalla kuin rikosten määrällä - oletetaan, että rikollisuus johtuu esimerkiksi työttömyydestä tai mistä tahansa relevantista, arvosteltavissa olevasta sosiaalisesta tekijästä - silloin poliisia ei voida myöskään moittia siitä, että rikosten määrä jatkaa kasvuaan, vaikka poliisivoimien vahvuutta lisättäisiinkin.

Tämän brittiläisen näkemyksen mukaan poliisin suoritus, ainakin osittain, on sen ympäristön funktio, missä poliisi operoi. Siksi ei tutkijoiden (mm. Day & Klein 1987) mukaan ole yllättävää, että 1980-luvun turbulentti sosiaalinen ilmasto johti kiinnittämään huomiota sellaiseen ilmiöön kuin ‘laskevaan tulostavastuuseen’ (down accountability). Se tarkoitti sitä, että harjoitetun poliisipolitiikan selittäminen ja puolustaminen suurelle yleisölle ja erityisesti poliisin lähiyhteisölle nähtiin velvollisuutena, jotta saataisiin "ostettua" ja "mobilisoitua" julkista tukea. (Day & Klein 1987: 117).

Pystyäkseen täyttämään eri vastuunsa on poliisin kiinnitettävä huomiota siihen, miten se toimii. Tällöin muodollinen tulostavoitusorganisaatio ja tulostavoitusmalli itsessään eivät ole riittäviä kriteereitä vastuulliselle toiminnalle.

Mutta ‘organisaatiojärjestys’ ei ole myöskään merkityksetön kysymys ajattelevan, kognitiivisen, ympäristöään tulostav organisaation kannalta. Tällä viitataan sellaiseen organisaatiokäsitykseen, jonka mukaan organisaatio on olemukseltaan sosiaalinen konstruktio. Kun poliisi yksittäistapauksessa hoitaa tehtävänsä on hän sosiaalisessa vuorovaikutuksessa ympäristönsä, **‘tapahtumamaailman’** kanssa. Tällöin ratkaisevaa on kiinnittää huomiota niihin laadullisiin tekijöihin, joista yleiskuva poliisin toimintatavasta muodostuu.

Perinteistä poliisin sosiologista tutkimusta jo 1970-luvulla hallitsi kaksi pääsuuntausta. Kansatieteellinen näkökulma, joka keskittyi perustason, "eturintaman" poliisitoiminnan tutkimiseen. Evaluatiivinen lähestymistapa puolestaan omaksui kapean empiirisen tutkimusotteen kiinnittäen vain vähäistä huomiota sen monimutkaisen ympäristön käsitteellistämiseen, jossa poliisitoimintaa harjoitetaan.

Kaiken tämän seurauksena tutkijat tulivat Punch'n (1983) mukaan usein itse tutkittavien ilmiöiden hypnotisoimiksi: partioivat poliisit, poliisin ja kansalaisen väliset vuorovaikutustilanteet ja houkuttelevuus poliisin ammattikulttuurin tutkimiseen. Toisaalta poliisiorganisaation luonne tutkimuskohteena hylättiin lähes yleismaailmallisesti. (Punch 1983: xi).

Tämä tutkimusperinteen luoma aukko ymmärtämisessämme ja tiedossamme poliisista on Punch'n mielestä merkinnyt sitä, että olemme myös laajasti tietämättömiä poliisiorganisaation sisäisistä ja ulkoista rajoituksista. Emme tiedä riittävästi esimerkiksi siitä, miten organisaation jäsenet reagoivat yläpuolelta ja ulkoa tulevaan kontrolliin.

"Ehdoton vastuu ja **suljettu valvonta**¹ ovat itsestään selviä asioita poliisiorganisaatiossa":

The widely documented discretion and autonomy enjoyed by lower ranks appears to make strict accountability and close supervision an obvious fiction. (Punch 1983: xi).

Bittnerin (1983) mukaan säädetty valvonta sekä vastuujärjestelmä (accountability) ovat ne kontrollimekanismit, mainitussa järjestyksessä, jotka on perinteisesti katsottu riittäviksi vaatimuksiksi poliisin legaalisen perustan ja ammattitaitokriteeristön suhteen.

Virallinen, säädetty valvontajärjestelmä on rajannut poliisin toimintaa etukäteen. Vastuujärjestelmä puolestaan on merkinnyt sitä, että poliisin on hyväksyttävä kritiikki ja tarkkakin tutkimus muiden auktoriteettien taholta jo tapahtuneiden toimien suhteen. (Bittner 1983: 3-4).

Mutta poliisi on vastuussa myös organisaationsa ulkopuolelle. Poliisilla on julkinen vastuu (public accountability) joko suoraan sille lähiyhteisölle, jossa se toimii tai tämän yhteisön edustajille. Tässä suhteessa Bayley (1983) toteaa kansainvälisen ja historiallisen tutkimuksen osoittavan sen, että poliisin vastuukysymys on tasapainoilemista yhteisövalvonnan ja lain puolueettoman ylläpidon suhteen.

Bayley'n mukaan vastuujärjestelyt vaihtelevat paikasta toiseen ja vastuujärjestelmän tarvetta pitää arvioida paikallisesti. "Intia saattaa tarvita suurempaa etäisyyttä poliitikojen ja poliisin välillä, kuten tarvittiin Yhdysvalloissa 1800-luvulla. Kanada saattaa kuitenkin tarvita enemmän yhteisökontrollia ja vähemmän instituution itsenäisyyttä, samoin Korea ja Brasilia".

Kansainvälinen vertailu osoittaa Bayley'n mukaan myös sen, että laaja valikoima erilaisia vastuumekanismeja voi olla yhtenevä samanlaisten poliittisten systeemien kanssa. 'Olla demokraattinen' ei esimerkiksi vielä tuo mukanaan tietynlaisia rakenteita vastuujärjestelmän varmistamiseksi. Yhdysvalloissa poliisin perinteinen vastuujärjestelmä nojaa suljettuun valvontaan valittujen virkamiesten taholta; Isossa-Britanniassa osittain valittujen ja osittain nimitettyjen virkamiesten suorittamaan valvontaan; Ranskassa

¹ Suljetun valvonnan käsite voi tarkoittaa muun muassa sitä perinteistä byrokraattisen kontrollijärjestelmän piirrettä, että asioita hoidetaan 'talon sisäisesti'. Mielenkiintoinen kysymys koko julkishallintoa ajatellen on se, onko tulosohejaussovelluksien myötä erilaisten 'talon sisäisten kurinpitäjärjestelmien' käyttö lisääntynyt vai vähentynyt.

nimitettyjen byrokraattien tekemään valvontaan; Japanissa epäpoliittisesti nimitettyjen elinten valvontaan; Intiassa valittujen virkamiesten valvontaan ja Alankomaissa sekä paikallisten virkamiesten että keskushallinnon viranomaisten valvontaan. (Bayley 1983: 32).

Bayley'n mielestä paras tapa lisätä poliisin julkista vastuuta on **ulkoisten valvonta- ja arviointimekanismien luominen**. Tässä suhteessa tämän päivän tilanne on samanlainen kuin 1980-luvulla. Kuitenkin on muistettava se, että poliisin julkisen vastuujärjestelmän kehittäminen on sidoksissa perinteeseen. Länsimaiset ihmiset haluavat poliisin roolin olevan rajoitettu, niin että poliisi ei nouse liian näkyväksi jokapäiväisessä yhteisöelämässä; poliisin läsnäolon on oltava avointa, näkyvää ja tilapäistä. Poliisin toimintavapaus ja sen synnyttämä virallinen valvontajärjestelmä on ongelmallinen kysymys esimerkiksi amerikkalaisessa poliisitoiminnassa, mutta se ei ole sitä Kiinassa. Koreassa ja Japanissa, missä kaikkien rikoskontrollijärjestelmän osapuolten toimintavapaus on enemmän legitimoitu. Viranomaistoiminnan funktionaaliset rajat eivät ole esteenä professionaalisen, jopa kollegiaalisen yhteisön syntymiselle ja sitä kautta poliisitoiminnan paremmalle ymmärtämiselle ja hyväksyttävyydelle. (Bayley 1983: 33-34).

Seuraavassa tuodaan esille yleisiä piirteitä siitä, miten vastuukysymykseen on eri maissa suhtauduttu.

3.3.2 Yhdysvallat

Yhdysvalloissa poliisin organisaatorakenne on idiosynkrastinen ja koordinoimaton nojautuen voimakkaaseen paikalliseen johtajuuteen. Riippumattomien poliisiviranomaistoimijoiden (police agencies) lukumääräksi on arvioitu noin 20 000 lähtien liittovaltiotason poliisista, kuten FBI:stä (Federal Bureau of Investigation) ja 'U.S Marshall Service' yksiköstä osavaltion poliisin ja laajojen kaupunkipoliisiosastojen kautta pienen pieniin sheriffin osastoihin. Fairchild'n (1989) mukaan tämän moninaisuuden tuloksena poliisi joutuu Yhdysvalloissa toimimaan monimutkaisen yhteistyömallin mukaan, ja usein konfliktissa. Oikeudelliset rajat saattavat olla epäselviä ja limittäin olevat vastuusuhteet vaativat erityisiä keskinäisiä suhteita osastojen kesken. Fairchild'n mukaan mitään systemaattisia yrityksiä ei ole tehty näiden rakenteiden rationalisoimiseksi, vaikka esimerkiksi monia koulutus- ja harjoitusohjelmia pidetään yhteisinä alue-, liittovaltio- ja kansallisellakin tasolla. (Fairchild 1989: 458).

Amerikkalaista poliisisysteemiä voidaan kutsua kulttuuriltaan empiristiseksi. Tätä kulttuuria ilmentää myös se, että vastuujärjestelmät ovat elusiivisia, vaikeasti tavoiteltavia ja monimutkaisia. Pluralistinen ja fragmentoitunut organisaatorakenne takaa sen, että vastuuta yleisöön päin toteutetaan vaihtelevasti ja myös vaihtelevalla menestyksellä eri oikeudenkäyttöasteissa. Kansalaispanos kurinpidollisiin toimiin siviilitarkastusvaliokuntien (Civilian Review Boards) kautta on usein tehotonta siksi, että poliisilla on haluttomuus tällaiseen ulkopuoliseen tarkastukseen. Sisäinen tarkastus (Internal Affairs Units) kiinnittää huomiota vain erityisiin esimerkkeihin poliisin väärinkäytöksissä ja on joka tapauksessa tehoton. Byrokraattinen kontrolli saattaa olla vahvaa yksittäisissä osastoissa, mutta se ei takaa koko poliisiapparaatin yleistä vastuuta. Korruptio yksittäisissä poliisiviranomaisissa on pääasiallinen huomion kohde. Huolimatta siitä, että tuomioistuimet vaikuttavasti tarkkailevat yhteistyössä kansalaisten kanssa poliisin käytöstä ja huolimatta siitä, että liittovaltion viranomaiset määräävät standardeja paikallistason poliisiviranomaisille koulutuksessa ja toimintamalleissa, vaihtelee vastuu yleisöl-

le ja jopa byrokraattiselle johdolle suunnattomasti viranomaistoimijasta toiseen. (Fairchild 1989: 458-459).

Mutta kaikesta huolimatta amerikkalainen vastuusysteemi on juuri ominainen Amerikalle itselleen. Sellaisessa järjestelmässä hyvin fragmentoitunut poliisisysteemi takaa sen, että poliisivoimasta ei tule uhkaa amerikkalaiselle vapaudelle tai julkiselle elämälle lukuun ottamatta harvoja eristettyjä yksilöitä. (Fairchild 1989: 459).

Amerikkalaista poliisisysteemiä voidaan perustaltaan pitää demokraattisena. Suurissa kaupungeissa valittu pormestari nimittää poliisipäällikön ja pitää häntä vastuullisena, maakunnissa šeriffin valitsee kansa ja osavaltioissa valittu kuvernööri on myös ylin poliisiauktoriteetti. (Alderson 1985: 19).

Poliisin vastuujärjestelmää amerikkalaisessa yhteiskunnassa voidaan pitää tietyllä tavalla tavoiteltavana ideaalimallina. Tässä mallissa poliisin vastuulla on kaksi ulottuvuutta: olla vastuullinen jostakin ja olla vastuullinen jollekin. Poliisitoiminta nähdään julkisena palveluna ja siten poliisin katsotaan olevan vastuullinen antamistaan palveluista. Poliisipalveluja arvioidaan sekä tuotteen että tuotantotavan kautta. Arvioinnissa keskitytään sekä siihen, mitä poliisi tekee, että siihen, kuinka poliisi sen tekee. Poliisin odotetaan sekä torjuvan rikoksia, että ottavan kiinni rikollisia. Siten poliisi on vastuullinen siitä, kuinka vaikuttavasti ja tehokkaasti se näitä palveluja suorittaa. Poliisin rooliin kuulua monia muitakin tehtäviä -kuten avun antaminen onnettomuus -ja hätätapauksissa sekä järjestyksen ylläpito - ja poliisi on vastuullinen myös näistä toiminnoista. Perusongelmana nähdäänkin jännitys tuotevaatimusten ja tuotantotavan välillä. Vaatimus "tuotteelle" - pidätykset, tunnustukset jne. - asettaa poliisissa paineita "taivuttaa" ja joskus mahdollisesti jopa rikkoakin lakia. Tämä ongelma nähdään jännityksenä poliisin rikoskontrollitehtävän ja sen seikan välillä, että poliisi on "osaprosessi" koko rikosoikeusjärjestelmässä. (Walker 1983: 226).

Amerikkalaisen mallin mukaan demokraattisessa yhteiskunnassa poliisi on vastuullinen sekä yleisölle että laille. Poliisi on vastuullinen suorituksestaan, tuloksestaan kokonaisuudessaan. Yhdysvaltalaisen näkemyksen mukaan poliisin rooli sisältää kolme peruselementtiä: lain voimassapitotehtävä, järjestyksen ylläpito ja palvelu. Yleisöllä on oikeus kysyä, kuinka hyvin poliisi kokonaisuudessaan toimii, suorittaako se tehtävänsä tehokkaasti ja vaikuttavasti? Mutta myös Yhdysvalloissa poliisin tuloksen arviointi kohtaa useita ongelmia. Kuten kansallinen tuottavuuskomissio (National Commission on Productivity) on todennut, "on usein vaikeata tietää mitä mitata." Perinteisesti poliisisuoritusta on mitattu rikosmäärillä ja rikosten selvitysasteella. Poliisin tehokkuutta on mitattu poliisin ja väestön määrän suhteella eri alueilla. Näitä suoritusindikaattoreita on kuitenkin voimakkaasti arvosteltu. Erityisesti on arvosteltu virallista FBI:n julkaisemaa vuosittaista rikosraporttia (Uniform Crime Reports), koska se ottaa huomioon vain raportoidut rikokset. Sitä ei pidetä todellista rikollisuustasoa kuvaavana tietopohjana. (Walker 1983: 227).

3.3.3 Saksa

Kun amerikkalaista poliisisysteemiä luonnehdittiin empiristiseksi, voidaan saksalainen systeemi varustaa rationaliteetin leimalla.

Toisen maailmansodan jälkeen neljä voittajavaltiota pystytti valvomalleen alueelle kukin oman maansa mallin mukaisen poliisin. Fairchild'n mukaan saksalaisesta näkökulmasta radikaalein muutos aikaisempaan poliisimalliin nähden oli amerikkalaisten vyöhykkeellä. Amerikkalaiset sitoivat kunnallistahon kaikkiin yli 5000 asukkaan kaupungin poliisivoimiin. Tällä järjestelyllä oli kaksinainen tarkoitus. Ensiksikin tuli luoda demokraattinen ja kansalaisystävällinen poliisi paikallisten poliitikkojen valvonnan alla, ja toiseksi tuli varmistaa, että poliisi ei olisi kykenevä toimimaan sotilaallisena voimana, kuten oli tapahtunut aiemmin. Saksalaisten makuun oli eniten kuitenkin ranskalaisen vyöhykkeen ranskalainen poliisimalli. Kuitenkin tapahtui niin, että viisi vuotta näiden kaikkien neljän optimistisen poliisireformin jälkeen voitiin todeta kaikkien vyöhykkeiden poliisin todellisuudessa olevan organisaatioltaan täysin samanlainen kuin se oli 1920-luvun Weimarin tasavallan aikana ennen natsiaikaa ja sitä seurannutta poliisin tehtävien keskittämistä. (Fairchild 1989: 457).

Tämä nykyinenkin uudelleen elvytetty organisaatio muodostuu kaikissa osavaltioissa ja suurissa kaupungeissa olevasta valtiopohjaisesta poliisista kukin erikseen sisäasiainministeriön alaisuudessa. Kullakin osavaltioilla on poliisikoulu, jossa poliisiin rekrytoidut elävät kahdesta neljään vuoteen kasarmeissa ja harjoittelevat yhdessä varsinaisen järjestyspoliisin kanssa yleisen järjestyksen kontrollityötä. Saksan perustuslain mukaan liittotasavallan hallitukselle annetaan valta asettaa rajapoliisi, keskitettyjä poliisin tieto- ja kommunikaatiovirastoja ja liittovaltiotason rikostutkimusvirasto. (Fairchild 1989: 457).

Poliisioperaatioiden julkiselle valvonnalle ei Saksassa ole oikeastaan mitään rakenteellisia mahdollisuuksia. Poliittisen johdon nimittämä poliisin ylijohdo pysyy useimmissa tuomiokunnissa asemassaan niin kauan, kunnes he itse mahdollisesti vaihtavat uraansa. Vastuu on pohjimmiltaan sidottu lakiin ja byrokraattiseen kontrolliin ja vain vähäisellä toimintavapaudella millä tahansa tasolla. Vastuunormi, johon usein vedotaan poliisi johtajien taholta, on samaa kuin Rechstaat, ainutlaatuisen saksalainen ja melko kaksiselitteinen käsite, joka tunkeutuu kaikkeen oikeudelliseen ja sosiaaliseen kirjallisuuteen ja joka menee sen "lakiperusteisen valtion" kirjallisen tarkoituksen taakse. Tämä oikeusvaltioihanne periytyy aikaiselta yhdeksänneltä vuosisadalta, ja se oli pohjana esiedemokraattisille hallintoelimille, huolimatta tuon ajan eroista "vapaan, demokraattisen lakivaltion" tai jopa "sosiaalisen hyvinvointilakivaltion" ja aikaisempien ideaalivaltion ilmaisujen välillä. Fairchild'n mukaan amerikkalaisesta näkökulmasta katsottuna näyttää saksalaisille olevan vaikeaa erottaa oikeusvaltioihannetta ja poliittisen demokratian ihannetta. (Fairchild 1989: 458).

3.3.4 Iso-Britannia

Päinvastoin kuin monissa Euroopan maissa Englannissa ei ole kansallista poliisia. Englannissa ja Walesissa on yhteensä 43 erillistä poliisivoimaa. Ensimmäinen poliisi perustettiin vuonna 1829 Lontooseen (Metropolitan Police Act). Kullakin poliisivoimalla on poliisipäällikkönsä, jonka nimittää poliisiauktoriteetti. Tämä poliisihallintoviranomainen koostuu paikallisista valtuutetuista ja tuomareista, lukuun ottamatta Lontoota, jossa poliisiauktoriteettina toimii Home Secretary. Tämä viranomainen harjoittaa valtaansa paikallisiin poliisivoimiin hyväksymällä palkkarajat ja palveluehdot sekä kontrolloimalla poliisivirkojen perustamista. Kaikki poliisivoimat tarkastaa keskitetty tarkastuselin (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary). Tämä tarkastuselin näyttää avainroolia vaikuttamalla poliisien voimavarojen johtamiseen ja tekemällä mah-

dolliseksi kehityskulkujen seuraamisen keräämällä ja analysoimalla tilastollista tietoa poliisitoimista. (Locke 1990: 27-28).

Brittiläisessä poliisisysteemissä yleisön palvelijan vastuu nähdään hyvinkin monimutkaisena asiana. Tästä esimerkkinä on englantilaistutkimuksessa esille tullut poliisipäällikön toteamus:

‘Britanniassa poliisipäällikkö palvelee viittä herraa. Ensimmäinen (1) on **rikoslaki**, jota hän valvonnaneena kannattaa ja saattaa voimaan puolueettomasti. Toinen (2) on hänen **poliisivaltuutuksensa**. Kolmas (3) on ne **miehet ja naiset**, joita hän komentaa ja johtaa ja joiden intressit eivät aina saata sattua yhteen hänen oman asemansa kanssa, esimerkiksi taloudellisissa asioissa. Neljäs (4) herra on hänen poliisialueellaan olevat **ihmiset**, jotka pyytävät häneltä turvallisuutta ja rauhaa. Viides (5) herra - ja tärkein - on hänen **omatuntonsa** (conscience)’. (Day & Klein 1987:105-106).

Isossa-Britanniassa on tapahtunut poliisin julkisen vastuun kannalta mielenkiintoinen kehityskulku. Erityisesti vuoden 1981 Brixtonin levottomuuksista laaditun Scarmanin raportin (1982) vaikutuksesta alettiin kiinnittää huomiota siihen, että poliisiviranomaisten ja paikallisyhteisön välisiä suhteita tulisi kehittää nimenomaan vastuun parantamiseksi. Lordi Scarman suositteli poliisilailla (Police Act) luotavaksi verkosto paikallisista neuvoa-antavista komiteoista (Police Local Committees). Nämä komiteat tulivat koostumaan alueiden, kaupunkien ja seurakuntien valtuutetuista ja hyvinvointipalveluja tuottavien virastojen ja paikallisyhteisön muiden intressiryhmien edustajista. Uusi vuoden 1984 poliisi- ja rikoslaki (Police and Criminal Evidence Act) vaati järjestyä kaikilla poliisialueilla siinä tarkoituksessa, jotta saataisiin selville ihmisten näkemykset alueen poliisitoiminnasta ja että saataisiin aikaan yhteistyötä poliisin kanssa rikosten ennalta estämiseksi ja ehkäisemiseksi. (Whitaker 1982; Reiner 1985).

Päätarkoitus tässä uudessa poliisitoiminnan vastuumallissa on se, että vaikka kysymys on tuen mobilisoinnista poliisille, niin poliisin ja paikallisyhteisön yhdessä valitsemien keinojen avulla poliisi vastaa mahdollisimman suoraan kansalaisille siitä, mitä aiotaan tehdä. Näiden konsultatiivisten yhteistyösuhteiden luominen nähdään osana yleisempää liikettä kohti sitä, että poliisin tehtävät saatetaan havaittavimmiksi. Asioita voidaan katsoa tietyltä etäisyydeltä, eikä vain organisaation näkökulmasta. (Day ja Klein 1987: 105-117).

Myös brittiläisessä poliisin vastuumallissa nähdään se yleinen ongelma, kuinka sovittaa yhteen formaalinen, legaalinen vastuu ja epävirallisempi vastuutyyppi, joka perustuu poliisin ja paikallisyhteisön välisiin suhteisiin. (Gregory 1985: 59).

3.3.5 Ranska

Ranskalaista poliisisysteemiä on kautta aikojen luonnehtinut keskittyminen yleisen järjestyksen ylläpitotehtävään. Toinen piirre on läheinen liittolaisuus poliisin ja valtion välillä, joka on merkinnyt liikettä kohti keskittämistä ja sellaista poliisitoimintaa, jonka kohteena on yhtä lailla yksilöt, ryhmät, ajatukset kuin rikoksetkin. Ranskan poliisi on dualistinen, sillä toisaalta hallinnolliset tehtävät ja toisaalta oikeudelliset tehtävät (Police Judiciaire).

Poliisin hallinnollinen funktio sisältää valvontatehtävän, yleisen moraalin ja hyvinvoinnin ylläpitotehtävän ja yleisen järjestyksen ylläpidon. Ranskan kansalainen joutuu

asioimaan poliisin kanssa sellaisissa asioissa, kuin ajokorttien ja passien sekä henkilökorttien hankkiminen. Poliisin oikeudellinen funktio on repressiivinen, poliisi tutkii rikoksia ja ottaa rikollisia kiinni. Tässä tehtävässään poliisi on subjekti tuomioistuinalle. Käytännössä erityisesti yleisen järjestyksen ylläpitotehtävissä hallinnollisesta funktiosta poikkeuksetta tulee oikeudellinen tehtävä. (Roach 1985: 107,133; ks. myös Coatman 1959: 71)).

Ranskassa on kaksi poliisivoimaa, kansallispoliisi (Police Nationale) ja kansallissantarmi (Gendarmerie Nationale). Kansallispoliisin voimavaroja lisättiin vuodesta 1968 vuoteen 1985 noin 25 prosenttia (vuonna 1985 noin 120 000 poliisia). Kansallispoliisissa on kolme poliisitoiminnan lohkoa. *Polices Urbaines* on vastuussa poliisitoiminnasta sellaisissa kaupungeissa, joissa on vähintään 10 000 asukasta. Sen velvollisuutena on "pitää yllä lakia ja järjestystä, yleistä turvallisuutta, varmuutta ja terveellisyttä (salubrity)".

Organisaatiomalli on perinteinen, perustuen 'komissionääriin' ja 'poliisibyrooseen'. Vuonna 1969 kansallispoliisin organisaatio muodostettiin laajempien hallinnollisten poliisialueiden pohjalle vahvistamaan poliisin tehokkuutta nimenomaan yleisen järjestyksen pitäjänä. Tämä, samoin kuin erikoisjoukkojen perustaminen vastaamaan nopeasti mihin tahansa yleisen järjestyksen tilanteeseen oli seurausta toukokuun 1968 tapahtumista. Ranskan katsotaan tuolloin siirtyneen perinteisestä ennalta estävästä poliisitoiminnasta enemmän repressiiviseen voimapolitiikkaan yleisen järjestyksen ollessa poliisin muiden velvollisuuksien edellä. Kansallispoliisin toinen haara *Police Judiciaire* tutkii rikoksia ja tuo rikolliset tuomioistuimen eteen. Näistä tehtävistään se on vastuullinen virallisille syyttäjille ja tuomareille. Pidättämis- ja vangitsemisvallan suhteen ranskalaiset poliisit ovat kahdessa luokassa. Nämä eroavuudet aiheuttavat toiminnallisia vaikeuksia. (Roach 1985: 116).

Kansallispoliisin kolmas haara *Renseignements Généraux* on poliittinen poliisi, jonka tehtävänä on kerätä informaatiota yksilöistä ja ryhmistä, joiden toiminta saattaa aiheuttaa vaaraa valtiolle. Se toimii kaikilla alueilla ja raportoi prefektille ja toimittaa informaation pääsihteeristölle Pariisiin. Tämä elin kerää ja keskittää informaatiota "kaikista sellaisista poliittista, taloudellista ja sosiaalista järjestystä koskevista asioista, jotka ovat olennaisia hallitukselle". Lisäksi kansallispoliisissa on neljäs erillinen osasto *Direction de la Surveillance du Territoire*, joka keskittyy kaikkien niiden henkilöiden ja ryhmien valvontaan ja toiminnan tukahduttamiseen, joilla on intressejä vieraisiin valtioihin Ranskan maaperällä.

Ranskan toinen poliisi, kansallissantarmi on vielä enemmän keskittynyt yleisen järjestyksen ylläpitoon. Tämä poliisi, jonka työntekijät ovat sotilaita harjoittaa poliisitoimintaa sellaisissa kaupungeissa, joissa on vähemmän kuin 10 000 asukasta. Tämä rajoitus on aiheuttanut suuria vaikeuksia kansallispoliisin ja kansallissantarmien välillä muuttoliikkeen ja väestön kasvun johdosta. Kansallissantarmeissa on kaksi osastoa. *Gendarmerie Départementale* harjoittaa kaikkea poliisitoimintaa alueellaan. *Gendarmerie Mobile* erikoiskoulutettu ja -varustettu pysyvä osasto yleisen järjestyksen tehtäviä varten. (Roach 1985: 118)

Ranskan poliisi on hyvin keskittynyt ja autoritäärinen järjestelmä. Napoleonin poliisiministeri Fouché on keskeisiä Ranskan keskittyneen poliisisysteemin kehittäjiä. Hän jakoi poliisin funktion kahteen tasoon, joista toisen '**matalan poliisitoiminnan**' tehtä-

vänä oli pitää järjestystä kaduilla ja markkinapaikoissa. '**Korkean poliisitoiminnan**' tehtävänä tuli olla kaikkialla läsnä olevan vallan säätelyminen. Fouchén mukaan "jokaisella hallinnon haaralla on osansa, joka alistaa hallinnon poliisille". (Alderson 1985: 17-18).

Ranskan poliisin vastuujärjestelmä on hyvin valtiosidonnainen ja kutakin hallitusta palveleva. Siinä on koko ajan ollut jännitys asettaa poliisi kansalaisia vastaan. Kuitenkin poliisivaltion leimaa on pyritty välttämään. Poliisin uudistusten esteenä on nähty se, että poliisisysteemi ja erityisesti vanhempi poliisiestablismentti, 'valtio valtiossa', on ollut haluton rakenteellisiin uudistuksiin. Poliisin uudistuspolitiikan tavoitteena on pidetty 'läpikuultavuutta' (transparence), jolla tarkoitetaan vähempää salaisuutta ja suurempaa julkista vastuuta. (Alderson 1995: 129).

3.3.6 Hollanti

Hollannin poliisi on ollut uudelleen organisoinnin kohteena 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Vanhassa järjestelmässä oli kolme poliisivoimaa: valtion poliisi, kunnallinen poliisi ja kuninkaallinen sotilaspoliisi. Vanha poliisijärjestelmä korvattiin yhdistämällä kunnallinen poliisi ja valtion poliisi luomalla 25 maantieteellisesti alueellista poliisiyksikköä, joiden koko pienimmillään on 450 poliisia ja suurimmillaan 4500 poliisia. Lisäksi luotiin kansallinen poliisipalvelujen virasto, joka tukee alueellisia poliisivoimia tietyissä asioissa. Esimerkiksi kansallinen rikostutkimuspalvelu ja vesipoliisi ovat kansallisen poliisipalveluviraston osia. Muutokset eivät vaikuttaneet kuninkaalliseen sotilaspoliisiin, eikä myöskään poliisien kokonaismäärä muuttunut. Hollannissa on edelleenkin keskimäärin yksi poliisi 301 asukasta kohden. (Benyon et al. 1994: 28-29).

Kultakin seutukunnalliselta (region) poliisialueelta on yksi pormestari nimitetty hallintovirkamieheksi, joka myös on puheenjohtajana alueellisessa komiteassa, johon kuuluvat kaikki pormestarit ja johtava yleinen syyttäjä. Tämä komitea tekee lopulliset päätökset poliisialueen finanssi- ja hallintoasioissa. Päivittäinen operationaalinen johtaminen kuuluu alueen poliisipäällikölle. Sisäministeri on vastuussa poliisin raha-asioista ja myös asettaa minimistandardit poliisitoiminnan ammatillisille näkökohdille ja poliisipalvelujen laatukysymyksille. Oikeusministerillä on laajennettu rooli tietyissä poliisipalveluissa: liikennepoliisi valtateillä ja vesiväylillä, rikostiedustelu ja -analysointi, kuninkaallisen perheen muiden tärkeiden henkilöiden suojeleminen, kansallinen laitteisto ja telekommunikaatio sekä varustelu. (Benyon et al. 1994: 29).

Uudelleen organisointi on myös merkinnyt uutta poliisin vastuurakennetta ja kontrollijärjestelmää. Poliisin ulkoisessa kontrollissa on tapahtunut perustavanlaatuisia muutoksia pormestarin ja valittujen jäsenten vaikutusvallan kasvun seurauksena sekä erityisesti uutta vastuunäkökulmaa kansalais- ja asiakaskyselyiden vaikutuksena.

Vanhassa järjestelmässä pormestari vastasi yleisestä turvallisuudesta ja järjestyksestä kaikilla alueilla ja hän oli kunnallisen poliisiorganisaation 'päämies' hallinnollisissa ja politiikka-asioissa. Yleinen syyttäjä oli vastuussa rikostutkinnasta, vaikka hänellä ei ollut muodollista valtaa organisaatio- ja finanssiasioihin. Teoriassa poliisipäällikkö oli näiden viranomaisten alainen ja tapasi heidät säännöllisissä kolmenkeskisissä konsultaatioissa, joissa keskusteltiin alueen poliisipolitiikasta.

Uudessa rakenteessa esimerkiksi Rotterdam-Rijnmondin pormestarista tuli koko 22 kuntaa käsittävän seutukunnan poliisin johtaja, 'Korpsbeheerder'. Hän muodostaa johtotiimin poliisipäällikön ja yleisen syyttäjän kanssa. Tätä seutukunnan johtotiimiä avustaa seutukunnan muiden kuntien pormestareista koostuva komitea. Uusi järjestelmä mahdollistaa kolmenkeskiset konsultaatiot myös seutukuntaa alemmilla tasoilla. Siten esimerkiksi Rotterdamin pormestari voi istua kahdella tuolilla, sekä seutukunnan että kunnan konsultaatioissa ja komiteoissa. Rotterdammassa on kokemuksia alemman tason 'kolmikantaneuvotteluista' poliisiasioissa jo 1980-luvulta, jolloin siellä valtajärjestelmää desentralisoitiin voimakkaasti. (Jones 1995: 86-87).

Jonesin (1995) mukaan paikallistason valtuutetut tunsivat aluksi, että uudelleen organisointi vähensi poliisin demokraattista kontrollia. Koska vaikka paikallistasolla keskusteltiin, niin lopulliset päätökset poliisin 'voimapolitiikasta' tehtiin kuitenkin seutukunnan tasolla. He eivät olleet vakuuttuneita tarkoituksesta siirtää vastuuta poliisipolitiikasta aluejohtajille (district commander). Paradoksaalisesti tämä kehitys on kuitenkin johtanut aktiivisempaan keskusteluun poliisitoiminnasta ja yhteisön turvallisuudesta komiteoiden valittujen jäsenten toimesta. Tämä keskustelu on auttanut alueellisten turvallisuussuunnitelmien kehittämisessä. Aluesuunnitelmassa paikallispoliisin päällikkö esittää paikallisuunnitelman vuodeksi (seutukuntatason voimavaruussuunnitelman rajoitusten puitteissa) keskusteltuaan asiasta ensin paikallisten komiteaan valittujen ihmisten sekä yleisen syyttäjän viraston kanssa. (Jones 1995: 87).

Vanhempien poliisimiesten keskuudessa poliisin demokraattisen kontrollin mahdollisuuksia on pidetty hyvinä erityisesti Poliisimonitorin antaman priorisoinnin kautta. Heidän mukaansa sen avulla voi suoraan vastata yleisölle. Jonesin mukaan potentiaali vahvistaa poliisin paikallista kontrollia riippuu uudessa poliisin organisaatiossa kahdesta muuttujasta. Ensimmäinen on se kysymys, minkälaisia mahdollisuuksia seutukunnan poliisivoimalla on siirtää vastuuta alaspäin organisaatiossa. Koska henkilöstökehitys päätetään yhä keskitetysti, paikallisjohtajat ovat yhä keskushallinnon huomattavien rajoitusten alla. Toinen kysymys on se, mihin saakka paikallisjohtajat olisivat halukkaita vastaamaan alueellisiin paineisiin, jos heillä olisi valtaa ja voimavaroja tehdä niin. (Jones 1995: 87-89).

Hollannin poliisissa on perinne, jonka mukaan poliisin demokraattiseen vastuunäkökulmaan ei ole koskaan porautunut suora kontrolli paikallisten valittujen edustajien välityksellä. Suuntauksena on ollut vastuun siirtäminen poliisitoiminnasta usealle eri toimijalle niin, ettei mikään yksittäinen auktoriteetin lähde pääsisi voitolle. (Jones 1995: 94-97).

Hollannin esimerkissä on monia sellaisia olennaisia kehityspiirteitä, jotka ovat merkittäviä arvioitaessa uusien poliisitoiminnan mallien soveltamista demokraattisen vastuun näkökulmasta. Ensiksikin on muistettava se, että Hollannin poliisin uudelleen organisointi lisäsi poliisin autonomiaa. Huolimatta alkuperäisestä tarkoituksesta desentralisoida poliisin finanssivaltaa, voimavarojen suuntaamisvalta näyttää jäävän keskitetyksi seutukunnallisten poliisivoimien sisälle. (Jones 1995: 94-97).

Toinen seikka Hollannin poliisin autonomian lisääntymiseen liittyy Jonesin mukaan paikallisen poliisitoiminnan tiimimallin luomiseen. Tämä spesialisoinnin vähentämisen (despecialisation) nimissä luotu toimintamalli siirtää huomiota generalistiseen suuntaan, jossa tehtävät eivät ole niin selviä. Ulkopuolisen poliisiauktoriteetin on vaikea

muuttaa tällaista poliisitoiminnan mallia. Sen sijaan spesialisoitujen tehtävien luominen antaa mahdollisuuden vaikuttaa poliisitoiminnan malliin. Ulkopuolinen auktoriteetti voi nähdä sen, mitä tehtäväprioriteettia pitäisi painottaa. (Jones 1995: 94-97).

Kolmas seikka, joka on lisännyt poliisin autonomiaa uudelleen organisoinnin seurauksena on formaalisissa mekanismeissa koskien poliisin demokraattista vastuujärjestelmää ja kontrollia. Uudessa organisaatiossa, vaikkakin paikallista vaikutusta pyrittiin lisäämään, mahdollisuudet siihen tulivat hyvin epäsuoriksi. Paikalliset valtuutetut huomasivat, ettei uudessa poliisijärjestelmässä seutukunnallisella tasolla ollut mitään valittujen edustajien muodostamaa hallintoporrasta. Tausta-ajatuksena on ehkä ollut siirtyminen vastuun poliittisista muodoista kohti finanssihallinnollisia ja manageriaalisia vastuujärjestelmiä (ks. Reiner 1993). Jonesin mukaan jää nähtäväksi, kuinka kauan tehokkaat paikalliset strategiat kehittyvät tällaisessa 'korporaatiostrategian' kontekstissa. Jonesin mukaan on vain vähän evidenssiä sille, että paikallisten valtuutettujen panostus poliisitoimintaan tai eri poliisinäkökulmien soveltamiseen eri alueilla olisi ollut vaikuttavaa. Paikalliset vaikutukset saattavat Jonesin mielestä lisääntyvästi vaikuttaa paikallisiin poliisitoimintasuunnitelmiin. Kuitenkin niin kauan kuin voimavarakehyksistä päättäminen pysyy keskitettynä, paikallisen poliisijohtajan toimintavapaus on rajoitettua. (Jones 1995: 94-97).

Hollannin poliisimallin kehityksessä merkittävänä suuntauksena on pidettävä sitä, että erityisesti vanhempi poliisihenkilöstö painottaa enemmän uusia asiakasvastuunäkökulmia, mieluummin kuin sellaista 'laskennallista ja sopimuksellista' mallia, jota on kehitetty Ison-Britannian poliisipalveluissa (Reiner 1993). Merkittävänä huomiona on pidettävä myös sitä, että Hollannin poliisin kehittämisperiaatteena on ollut kontribuution tuominen yhteiskunnan 'demokratisoitumiseen'. (Jones 1995: 97-98).

Hollannin poliisia kuvaavat sellaiset arvot, kuin oikeus ja kohtuus, informaation antaminen ja erityisesti vallan jakaminen. Hollannissa on täsmällisemmin kuin Britanniassa tunnustettu ne rajoitukset, joita liittyy osallistumiseen ja poliisin kontrolliin formaalisten 'demokraattisten' instituutioiden kautta. Vallan jakaminen on ollut sellainen keskeinen asia, joka on painottunut enemmän kuin demokraattisten kontrollinäkökulmien kehittäminen poliisitoiminnan järjestämisessä. (Jones 1995: 176-177).

Jonesin mielestä formaalisten demokraattisten instituutioiden roolia pitäisi kuitenkin vahvistaa poliisipolitiikan muotoilussa. Merkillepantavaa on hänen mielestään se, että vanhempi poliisikunta on selvästi sitoutunut kehittämään yhteisöpohjaista poliisitoimintamallia, jolle näyttää yleisesti olevan pormestarien, yleisten syyttäjien ja kansallisten ja paikallisten poliitikkojen tuki. Tavoitteet integroida poliisiorganisaatio laajempaan yhteisöön kehittämällä läheisempiä kontakteja eri viranomaisiin ja parantamalla saatavilla olevia informaatiolähteitä ovat Jonesin mielestä kannatettavia asioita. Mutta niitä ei pitäisi nähdä vaihtoehtona tehokkaille vastuun ja kontrollin institutionaalisille mekanismeille. (Jones 1995: 176-177).

Erityisesti 'yhteisöpohjainen' poliisitoiminnan kannatuksen vahvistuminen poliisikunnan roolissa korostaa tarvetta kehittää laaja-alaisia vaikutus- ja kontrollointikeinoja poliisipolitiikkaan. (Jones 1995: 176-177).

3.4 Poliisin tulosohejaus- ja vastuumalli Suomessa

3.4.1 Tulosohejausjärjestelmä

Suomessa poliisitoiminnan valtakunnallinen johto on keskitetty sisäasiainministeriöön. Kussakin läänissä on keskitetty poliisin lääninjohto, jonka alaisuudessa ovat varsinainen poliisitoimintaa harjoittavat poliisipiirit¹. Näiden paikallispoliisiyksiköiden lisäksi on suoraan poliisin ylijohdon alaisuudessa Helsingin poliisilaitos sekä poliisin valtakunnalliset yksiköt (keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, liikkuva poliisi, poliisioppilaitokset ja poliisivarikko).

Suomessa poliisin tulosohejausprosessia on kehitetty kolmen tason – poliisin ylijohdon, lääninjohtoon ja operatiivisen tason – vuorovaikutussuhteena. Poliisin ylijohdon ja lääninjohtoon välisessä tulosneuvottelussa asetetaan läänin poliisitoimelle seuraavan talousarviovuoden tulostavoitteet ja sovitaan rahoituskehiksestä. Samassa tilaisuudessa tehdään strategiatarkistukset seuraavan suunnittelukauden tulossuunnitelmaa varten. Tästä läänikohtaisesta tulosneuvottelusta laaditaan tulossopimusasiakirja, jonka pohjalta lääninpoliisineuvos käy kahdenvälisen, henkilökohtaisen tuloskeskustelun poliisiylijohtajan kanssa poliisin lääninjohtoon (tulosyksikön) tulostavoitteiksi. Vastaava neuvottelu- ja sopimissuhde on poliisin lääninjohtoon ja poliisipiirin välillä. Poliisin lääninjohto hyväksyy poliisipiirin (tulevan kihlakunnan poliisilaitoksen, ei kuitenkaan Helsingin poliisilaitoksen) tulostavoitteet poliisin ylijohdon lääninjohtoon asettamien tavoitteiden ja toimintalinjojen perusteella neuvoteltuaan niistä poliisipiirin (poliisilaitoksen) kanssa.

Lähtökohtana ovat valtion talousarviossa ilmaistut tulostavoitteet, joiden kehittyminen on pitkälti kiinni siitä, miten molempien suuntainen kommunikointiprosessi poliisihallinnossa toimii. Käytännössä kolmen tason neuvottelu- ja sopimismenettely on toisaalta osoittautunut toimivaksi, mutta toisaalta hyvin raskaaksi menettelyksi. Nykyisessä tulosohejausmenettelyssä on tietty dikotomia: poliisin ylijohdo toisaalta hyväksyy poliisin valtakunnalliset tulostavoitteet ja toisaalta päättää määrärahaehyksistä.

Tulostavoitteiden osalta nykyinen menettely, jossa neuvottelujen pohjalta asetetaan poliisin valtakunnalliset tavoitteet on poliisin yhtenäisyyden kannalta perusteltu ratkaisu. Toisaalta siinä korostuu Hollannin poliisimallin tapaan eräänlainen ‘korporaatiostrategia’, joka ei ehkä niin suoraviivaisesti ja tehokkaasti siirry paikallistason operaatioiksi, kuin muodollinen vastuuketjumalli antaisi ymmärtää. Tässä ajattelussahan poliisin lääninjohtoon pitäisi ‘kääntää’ poliisin ylijohdon strategiakieli läänin tasolle ja edelleen poliisin alue- ja paikallistason pitäisi pystyä tulkitsemaan poliisin lääninjohtoon tahtoa.

Nykyinen tulosohejausmenettely ehkä tässä suhteessa luottaa paljon tulosneuvotteluihin ja -keskusteluihin. Kuitenkin on huomattava, että horisontaalinen linkki puuttuu näistä neuvotteluketjuista, eikä menettelyä siitä syystä voida pitää institutionaalista tulosvastuuperustaa vahvistavana. Yhteiskunnallisesta kontrollinäkökulmasta katsottuna se sisältää ainoastaan sisäisen kriittisen elementin. Tässä suhteessa tulostavoitteiden toiminnallisen laadun parantamiseksi ensiarvoisen tärkeänä voitaisiin pitää poliisin kansalaiskontaktien kautta saatujen kokemusten välittymistä tulosohejausprosessiin. Voidaan hyvin perustellusti olettaa, että joka tapauksessa byrokraattiseen vastuujärjestel-

¹ Poliisipiirit korvautuvat 1.12.1996 lähtien 90 kihlakunnan poliisilla.

mään nojaava poliisin tulosohtaus- ja vastuujärjestelmä ei riittävästi kykene tunnistamaan suuren yleisön palvelutarpeita.

Tämän muodollisen tulosohtausjärjestelmän ongelmia on myös se, mitä on hallinnollisen tason, kuten poliisin lääninjohdon tulos suhteessa varsinaista poliisitoimintaa harjoittaviin poliisiyksiköihin.

Valtion talousarviossa poliisitoimelle osoitetun määrärahaajan kannalta nykyinen menettely on monitahoisempi kysymys. Siinä poliisin ylijohdo päättää valtakunnallisille yksiköille ja Helsingin poliisilaitokselle osoitettavasta määrarahasta ja osoittaa määrärahan poliisin lääninjohdolle. Poliisin lääninjohdot edelleen päättävät määrärahahehtyksen jaosta joko poliisin yhteistoiminta-alueelle tai poliisiipiirille (tulevissa kihlakunnissa poliisilaitoksille).

Nykyisessä menettelyssä poliisin ylijohdolla on keskitetty päätösvalta eduskunnan valtion talousarviossa poliisitoimelle myöntämän määrärahan jaossa. Periaatteessa määrärahahehtyksistä ei tarvitse neuvotella. Jaettavat määrärahahehtykset mitoitetaan kehitettyjen jakokriteerien perusteella, joiden pitäisi kohdella maan eri osia tasapuolisesti. Käytännössä on kuitenkin syntynyt keskustelua siitä, toimivatko poliisin 'lääninjohdot' tässä suhteessa yhdenmukaisesti ja vertailtavalla tavalla. Keskustelua on syntynyt erityisesti siitä syystä, että poliisin lääninjohdo 'mitoitaa' tulevien kihlakuntien poliisilaitosten voimavaroja jo nykyisessä hehtyksenjaossa.

Suomen poliisin 'tulosvastuu' perustuu perinteiseen byrokraattiseen ja legaaliseen vastuujärjestelmään. Sitä voidaan luonnehtia myös keskitetyn vastuun järjestelmäksi tai vertikaaliseksi vastuujärjestelmäksi. Tässä vastuujärjestelmässä poliisi on myös hyvin autonominen siinä suhteessa, että Suomessa on valtiollinen 'yhtenäispoliisijärjestelmä'. Nimismiesjärjestelmä on omalta osaltaan vahvistanut tätä autonomiaa toimimalla 'legaalisen yhtenäismallin' takuuna ylätasolle päin mentäessä. Käytännössä nimismiesjärjestelmä jo historiallisesti on ollut hyvin integroitunut **paikallisyhteisöön**¹. Tulosohtausjärjestelmä on omaksutun luonteensa johdosta vahvistanut poliisihallinnon riippumattomuutta.

Suomen poliisia voidaan luonnehtia hierarkkis-professionaaliseksi vastuujärjestelmäksi: poliisiprofessio toimii perinteisen 'käskytysohtausjärjestelmän' puitteissa. Poliisin 'oma' **koulutusjärjestelmä**² pitää osaltaan voimassa tätä arvo-orientaatiota. Tässä suhteessa kansainvälisen mallin mukaan käyttöön otettava 'lähipoliisitoimintamalli' muuttaa myös vastuujärjestelmän perusteita.

¹ Uudessa valtion paikallishallintomallissa poliisin aseman määrittäminen on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi. Kihlakuntajaotus, joka sinänsä on poliittinen päätös, on aiheuttanut eri viranomaisten välistä valtataistelua. Erityisesti tässä yhteydessä on noussut esille poliisin 'sisäisen' johtamisjärjestelmän puolustaminen. Uuteen paikallishallintolakiin (1996) onkin tullut eri tahoja tyydyttävä kompromissiratkaisu, jossa poliisi on suhteellisen itsenäisenä poliisilaitoksena kihlakunnassa.

² Vuonna 1973 muun muassa Sinisalo totesi, että "poliisikoulutuksen tavoitteenasettelu on saatettava kansanvaltaiseen kontrolliin. Se ei ole poliisiopiston asia." (Sinisalo 1973: 178). Vuonna 1996 voidaan todeta, että tässä suhteessa ei ole tapahtunut edistystä, koska poliisin koulutusohjelman sisältö päätetään täysin poliisin sisäisessä tulosohtausprosessissa. Toisin sanoen mikään ulkopuolinen taho ei pääse kysymään sen perään, onko valitut koulutusteemat juuri niitä, jotka toteuttavat poliisin ylijohdon asettamia strategioita.

Erityisesti poliisitoiminnan selvä, vertikaalinen vastuujärjestelmä muun ‘yhteisöyhteistyön’ kuin viranomaisten yhteistyön lisääntymisen johdosta joutuu väistämättä uuteen tarkasteluun. Siinä mielessä, että poliisitoimintaan, joka porautuu ‘rikollisuuden syihin ja taustatekijöihin’ osallistuu perinteisten yhteistyöviranomaisten lisäksi myös yksityisiä ‘yhteisötahoja’.

Edessä on vastaavanlainen kysymys kuin esimerkiksi Hollannissa: kuinka kehittää demokraattisen kontrollin institutionaalisia järjestelyjä vaikuttamaan poliisipolitiikan muotoiluun? Tätä ‘tulosvastuukeskustelua’ ei Suomessa ole käyty juuri lainkaan.

3.4.2 Virkavastuu tulosohjauksessa

Virkavastuuta voidaan yleisesti luonnehtia tehostetuksi ja laajennetuksi oikeudellisen vastuun muodoksi, joka liittyy virkamiehen tehtäviin ja virka-asemaan. Taustalla on ensiksikin se ajatus, että vain virkasuhteessa olevalla henkilöllä voi yleensä olla oikeus julkisen vallan käyttöön. Toiseksi virkatehtävien hoitaminen vaatii erityisesti lainalaisuusperiaatteen noudattamista, korostettua julkista luotettavuutta ja objektiivisuutta. (Bruun et al. 1995:211).

Käsite virkavastuu voidaan eri tilanteissa ymmärtää toisistaan poikkeavasti. Yleisessä kielenkäytössä vastuu ymmärretään usein seuraamuksiltaan ankarimmaksi vastuuksi eli rikosoikeudelliseksi vastuuksi. Virkavastuun muita muotoja ovat vahingonkorvausvastuu ja kurinpidollinen vastuu. (Koskinen & Kulla 1995: 160-161).

Virkavastuun ohella erityisenä vastuuna mainitaan sellainen tosiasiallinen vastuu, jota ei toteuteta varsinaisin oikeudellisin pakottein. Tosiasiallinen vastuu liittyy lähinnä virkamiehen toiminnalle asetettaviin laadullisiin vaatimuksiin (Bruun et al. 1995: 181).

Tulosvastuu on Koskisen ja Kullan mukaan taloudellisen ohjauksen ja sen mukaisen tulosohjauksen toteuttamiskeino. Heidän mukaansa virkamiesoikeudelliset sääntelyt tästä vastuusta ovat hajanaisia. Selvimmin vastuu kohdistuu virastoon ja siinä hajautettuna sen alayksiköihin. (Koskinen & Kulla 1995:162).

Periaatteessa tulosvastuuta voidaan toteuttaa myös oikeudellisen virkavastuun muotoja käyttäen, jos asetetun tulostavoitteen olennainen toteutumatta jääminen johtuu virkamiehen tahallisesta laiminlyönnistä. Tulosohjauksen yleisestä luonteesta kuitenkin seuraa, että oikeudellinen virkavastuu soveltuu huonosti sen tehosteeksi. (Bruun et al. 1995: 212).

Poliisin tulosvastuuta ei voitane oikeudellisesti määritellä sen tarkemmin kuin mitä edellä on sanottu yleensä virkavastuun osalta. Mielenkiintoinen kysymys tietenkin on se, voitaisiinko poliisipäällikköä ja poliisipäällystä pitää tässä suhteessa jotenkin vastuullisempana asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisessa. Toisin sanoen sovellettaisiinko virkavelvollisuuksien täyttämisvelvoitetta heihin ankarammin kuin esimerkiksi poliisimiehistöön erityisesti taloudellisen ja tehokkaan toiminnan vaatimuksena. Tosiasiallisesti näin tapahtuukin poliisin sisäisessä tulosohjausprosessissa. Kuitenkaan mitään oikeudellista sitovuutta ei tällaisella virkamiesten välisellä epäviralli-

sella vastuujärjestelmällä ole siinä mielessä, että mahdolliset sanktiot voitaisiin alistaa ulkopuoliseen objektiiviseen tarkasteluun.

Poliisin suhteen tulosvastuun toteuttaminen virkavastuun muotoja käyttäen voi poiketa monista muista valtion toiminnoista. Poliisitoiminta on järjestetty tavanomaisesta alaisuudesta poiketen käskynalaisuussuhteisiin, jolloin virkamies on yleensä velvollinen noudattamaan konkreettistakin virkakäskyä käytännön toiminnassa. (Bruun et al. 1995:148).

Periaatteellisesti virkavastuu on poliisitoiminnankin kannalta hyvin merkityksellinen. Tällöin virkavastuuta on tarkasteltava vähintäänkin kansalaisen, virkamiehen ja julkisyhteisön näkökulmista. **Kansalaisen** on saatava täysi korvaus julkisyhteisön toiminnasta johtuneesta vahingosta katsomatta virheellisesti toimineen palvelussuhteen laatuun. **Poliisimiehelle** on tärkeätä, ettei mikään virkavastuun muodoista ole kohtuuttoman ankara ja että virkavastuuta toteutettaessa hänen oikeussuojansa on turvattu: toisin sanoen, jotta hän 'uskaltaa' ylipäänsä harjoittaa tehtäväänsä. **Poliisiorganisaation** edun mukaista on, että virkamiehet hoitavat tehtävänsä asiantuntevasti ja puolueettomasti. Lisäksi virkavastuu estää ennakolta törkeitä väärinkäytöksiä, kuten korruptiota. (Koskinen & Kulla 1995:161).

Tässä tutkimuksessa perätty poliisin tulosvastuu liittyy kaikkiin edellä mainittuihin kolmeen virkavastuun näkökulmaan sillä lisäyksellä, että tulosvastuuseen kuuluu myös asian normatiivinen puoli: mitkä poliisin tehtävät ovat tuloksellisuuden kannalta merkittäviä ja kuinka hyvin poliisi tunnistaa kansalaisten odotuksia. Ennen tätä tutkimuksen empiiristä puolta on syytä tarkastella, miten julkisen toiminnan ja poliisitoiminnan kansalaisarviointia voidaan toteuttaa.

3.5 Kansalais- ja asiakasnäkökulma poliisitoiminnan arvioinnissa

3.5.1 Yleistä

Kansalaisnäkökulma julkisessa hallinnossa ainakin ohjelmajulistusten¹ tasolla on jo perinteistä. Entistä enemmän on alettu puhua myös asiakasnäkökulmasta², mutta peruskysymys silti kaikissa julkisissa palveluissa edelleen on: **Kuka tai mikä on asiakas?**

¹ Valtioneuvoston vuoden 1992 ohjelmapäätöksessä julkisen sektorin uudistamiseksi todetaan, että "valtion ja kuntien toiminta uudistetaan niin, että kansalaisille ja yrityksille taataan hyvä yhteiskunnallinen palvelu mahdollisimman taloudellisesti. Julkinen valta vastaa palvelujen saatavuudesta. Palvelun voi tuottaa yksityinen tai julkinen sektori" (s.1). Ohjelmapäätös korostaa hallinnon tuloksellisuutta ja tuottavuutta sekä julkisten virastojen ja laitosten vastuuta tuloksista sekä niiden itsenäisyyttä päättää taloudenhoidostaan ja toimintansa järjestämisestä. Tulosohjauksen myötä julkiset toimijat ovat saaneetkin itsenäisyyttä toimintansa ja taloutensa järjestämiseen.

² Asiakasohjautuvuudella sen perimmäisessä tarkoituksessa voitaneen ymmärtää jotain läheisempää ja intensiivisempää vaikutusmahdollisuutta kuin "kansalaisohjautuvuudella." Tulosohjauskokemukset osoittavat kuitenkin edettävän siihen suuntaan, että asiakaskäsitys liittyy entistä enemmän palveluprosessin toiminnalliseen laatuun. Tällöin asiakas arvioi palvelun laatukuvaa sen perusteella miten julkinen organisaatio toimii, ei sitä miksi toimii, mitä varten toimii, mikä on lopputuloksen tekninen laatu (vrt. Grönroos 1989). Asiakasohjautuvuudella pitäisikin todella tarkoittaa sitä, että asiakas voisi vaikuttaa myös siihen, mitä palvelua tarjotaan.

Yksityinen yritys voi tavallisesti valita oman markkinanurkkauksensa ja sen mukaisesti tavoiteltavat asiakkaat: esimerkiksi loistoautojen ostajat tai hintatietoiset ruuan ostajat. Sitä vastoin monille julkisille viranomaisille, virastoille ja toimijoille asiakkaan määrittäminen on vaikea ja poliittisesti kiistanalainen kysymys.

Esimerkiksi maankäytössä voi olla elinkeinon, taloudelliseen voitontavoitteluun tai ympäristönsuojeluun liittyviä kilpailevia intressejä. Jos tällaisessa tilanteessa julkinen viranomainen on ratkaisijan roolissa, niin kuka on pääasiakas? Voiko olla ratkaisuyhdistelmä, joka on syntynyt painottamalla kutakin intressiä erikseen? Oli miten tahansa, julkinen viranomainen tekee ratkaisunsa, jonka laatu riippuu täysin itse tästä ratkaisusta, lopputuloksesta.

Kilpailevia asiakkaita, täysin päinvastaisine vaatimuksineen voidaan löytää useimmissa julkisissa palveluissa, koulutuksesta terveydenhuoltoon. Vaikka ristiriitaisia asiakasvaatimuksia voi olla vähemmän rutiinipalveluissa, ne eivät koskaan ole kokonaan poissa.

Wilson (1989: 122-126) on huomauttanut siitä, että asiakkaan kannalta esimerkiksi siinä ristiriidattomissa postipalveluissa voi olla kilpailevia asiakkaita, jotka taistelevat postin tuotoksista, siitä mitä palveluja posti tarjoaa. USA:n julkisessa postipalvelussa on samanlaisia kiistanalaisia palvelukysymyksiä kuin meilläkin: valtakunnallisesti kattavan ja tasa-arvoisen palvelutason ylläpitäminen, tuottavuuden lisääminen painottamalla vain panoskustannuksia, ei niinkään tuotoksia ja asiakkaan saaman palvelun laatua ja asiakkaan kustannuksia. Tämä esimerkki viittaa siihen peruskysymyksen, joka liittyy kaikkiin julkisiin palveluihin: ketä palvellaan julkisin varoin ja kenen on maksettava erikseen siitä, että saa samat palvelut kuin jokin muu asiakasryhmä.

Toisin sanoen julkisilla organisaatioilla on velvollisuutensa enempään kuin heidän välittömien asiakkaidensa palvelemiseen. Joskus tärkeimmät asiakkaat - suuri yleisö - ovat sekä poissaolevia että täydellisesti huomaamattomia. Viranomaisen täytyy palvelulla suurta yleisöä jopa silläkin uhalla, että sen välittömät asiakkaat loukkaantuisivat.

Esimerkiksi viranomainen, joka valvoo pankkeja ja samalla kohtelee niitä asiakkainaan saattaa suuresti vahingoittaa julkista hyvää pitämällä yllä pankkeja siitä syystä, laatujohtamisen fraseologiaa käyttäen, että ne olisivat ilahtuneita. Ja jos viranomainen kuitenkin laittaa veronmaksajat maksumiehenä ensimmäiseksi, viranomainen näyttää turhaan pankkien ilahtuneita reaktioita julkisuuteen; suuri yleisö pysyy varmasti kiinnostumattomana viraston työstä, ellei kysymyksessä ole perusteltu kriisitilanne (Swiss 1992: 358-359).

Tämä esimerkki kuvaa sitä ristiriitaa, joka on tietyn julkisen palveluohjelman, kuten pankkituen suorien **asiakkaiden** (clients)¹ ja sen lopullisten asiakkaiden (suuri yleisö, joista useimmat ovat veronmaksajia) välillä. Tämä ristiriita syntyy Swiss'n mukaan siitä, että mikä tahansa laatu- ja asiakasmäärittely on aina kustannusten rajoittama. Yritysmailmassa tämä kustannusrajoitus ei tavallisesti vaikuta asiakastytyvyy-

¹ Engl. client, henkilö, joka saa apua tai neuvoa asianajajalta tai keneltä tahansa ammattilaiselta (professional man) (Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English 1974). **Klientti**, antiikin Roomassa vaikutusvaltaisen perheen suojatt, joka sai isännältään, patronukselta, suojaa ja apua ja toimi tämän kansansuosion vahvistamiseksi; nyk. erityisesti lääkärin tai asianajajan asiakas (Nykysuomen tietosanakirja 1993: 763).

teen, koska tuotteen tai palvelun ostaja on samalla sen vastaanottaja. Hän voi valita sopivan kustannus- ja laatutason ollakseen ilahtunut.

Julkisissa palveluissa tavallisten veronmaksajien, ostavien asiakkaiden, pitäisi ainakin teoriassa pitää etusijalla pienempiä kustannuksia. Kuitenkin esimerkiksi julkisten terveyspalvelujen suorat asiakkaat (vastaanottajat) saattavat tietämättään odottaa hyvin kalliista palvelutasoa, koska he eivät maksa kaikkia kustannuksia. Julkisissa palveluissa tällaisten vaatimusten ja todellisten kustannusten välillä ei ole mitään sellaista tasapainoa, joka miellyttäisi molempia asiakasryhmiä, sekä veronmaksajia että palvelujen suoria asiakkaita. Siihen kysymykseen, mitä palvelulla kussakin tapauksessa tarkoitetaan ei ole riittävästi paneuduttu.

3.5.2 Poliisipalvelujen laatu-ja asiakasmäärittelyistä

Faktorianalyysillä asiakaskyselyjen tuloksista on voitu osoittaa, että esimerkiksi poliisipalvelujen kokonaislaadun mittaamisessa tulisi päästä käsiksi sellaisiin palvelun osatekijöihin kuin, (1) saatavuuteen, (2) kommunikointiin, (3) toimivaltaan, (4) kohteliaisuuteen, (5) luovuuteen, (6) luotettavuuteen, (7) responsiivisuuteen, (8) turvallisuuteen, (9) käsin kosketeltavuuteen tai kouriintuntuvuuteen sekä (10) asian ymmärtämiseen (Swiss 1992: 358).

Eri maissa on lisääntyvässä määrin tehty kansalaiskyselyjä (citizen surveys) julkisten palvelujen laadusta ja odotuksista julkista toimintaa kohtaan. Yhdysvalloissa kansalaiskyselyillä on paikallishallinnossa jo kahdenkymmenen vuoden perinteet. Näillä kyselyillä on saatu tietoa julkisten palvelujen vaikuttavuuden, laadun ja tuottavuuden arviointia varten. Kyselyjen tuottaman tiedon suhteen on esitetty myös kritiikkiä siinä mielessä, että vastaukset hyvin yleisiin tyytyväisyyskysymyksiin eivät useinkaan korreloi itse palvelujen toimittamista koskevien suurempien, objektiivisempien mittareiden kanssa. (Poister & Henry 1994: 156).

Poliisitoiminnan objektiivisina mittareina on yhdysvaltalaisissa tutkimuksissa pidetty: (1) vastausaikaa tai "reagointiaikaa" minuutteina, (2) tapahtumapaikalle lähetettyjen poliisien lukumäärää ja (3) pidätysten määrää suhteessa vakavien rikosten määrään. Lisäksi on käytetty (4) väestömäärällä suhteutettuja määriä pahoinpitelyistä, (5) ajoneuvovarkauksista, (6) murroista, (7) onnettomuuspaikalta poistumisista, (8) ryöstöistä ja (9) vandalismista. (Brown & Coulter 1983: 53).

Myös poliisipalvelujen arviointia varten tehdyissä kansalaiskyselyissä kysymykset ovat olleet liian yleisiä tai abstrakteja ja vastauskategoriat liian rajoitettuja. Vastausten perusteella on ollut vaikea arvioida mitä tehtiin oikein ja mitä väärin. On todettu, että yleiset kysymykset tuottavat enemmän myönteisiä vastauksia kuin spesifimmät kysymykset esitettyinä samoille vastaajille:

Esimerkiksi **yleinen väittämä**: "Useimmat poliisit ovat päteviä työssään". Ja vastaava **spesifi väittämä**: "Poliisit ovat huolellisia siinä, etteivät pidätä syyttömiä henkilöitä" (Mastrofski 1984: 112).

Viime mainitulla kysymykselläkään emme pysty vielä selvittämään mihin vastaukset perustuvat: (a) perustuuko se henkilökohtaiseen kokemukseen poliisista, (b) meneekö vastaus tuttavuuden tiliin, (c) perustuuko se uutisten tai viihdemedian välittämään tietoon, vai (d) syntyykö vastaus pitempiketoisen kokemuksen synnyttämän mielikuvan tuloksena.

Yhdysvaltain kokemukset ovat osoittaneet, että arvioitaessa 'poliisisuoritusta' kansalaiskyselyjen avulla, on kiinnitettävä huomiota poliisin ja kansalaisen väliseen kohtaamissuhteeseen. Tällöin puhutaan kenttähenkilöstön tai '**katutason byrokraattien**'¹ - kuten partiointitehtävissä olevien poliisien, puhelinoperaattorien ja onnettomuustutkijoiden - ja kansalaisten kohtaamisesta.

Kansalaiskyselyt, jotka kohdistavat huomionsa asiakkaiden käsityksiin ja arviointeihin tietyistä kohtaamisista voivat tarjota sisällöltään laajempaa, täsmällisempää ja tulkittavissa olevaa tietoa poliisin suorituksen laadusta kuin ne kyselyt, joissa kysytään yleisesti kaikista menneistä kohtaamisista ja rutiinioperaatioista.

Kansalaisten erityisiä kontakteja poliisin kanssa ei kuitenkaan tulisi tulkita vain yksilötapauksina, vaan **kohtaamiskokonaisuutena**, jolloin siihen kuuluu kaikki osanottajat kohtaamisessa: esimerkiksi rikoksen uhrin, todistajan, ja muiden poliisipalvelujen vastaanottajat (tiedottaminen tapahtuneesta, liikenneohjaus yms.).

Nämä **asiakasroolit** pitäisi eritellä, samoin kuin kunkin kohtaamistilanteen ongelma- ja tilanneyhteys eli konteksti. Poliisin asiakaskuntaa ei kuitenkaan ole kovin helppo määritellä. Useimmat hyvinvointi-, opetus-, terveys-, oikaisu- yms. palvelut ovat tulkittavissa ohjelmien kautta, jotka tunnistavat asiakkaat ja yhdistävät heidät organisaatioihin ja yksittäisiin toimijoihin toistettavalla ja melko täsmällisellä tavalla. Sitä vastoin useimmat kansalaiskohtaukset poliisin kanssa eivät ole ohjelmallisia: ne ovat episodimaisia ja suunnittelemattomia. Asiakasroolit ovat alttiita muuttumaan yhdestä tapauksesta toiseen ja jopa saman kohtaamisen sisälläkin. (Mastrofski 1984).

Jollei yksittäinen poliisi tunne kohtaamaansa kansalaista, turvautuu hän stereotyyppien määrittelyyn kansalaisstatuksen. Mastrofskin (1984: 113) mukaan Van Maanen (1978: 22) tuo esille tässä mielessä erään asiakastypologian, joka kuvaa poliisiupseerin näkökulmaa:

- (1) "epäilyttävät henkilöt" - ne, joiden poliisin on syytä uskoa syyllistyneen vakaviin rikkomuksiin;
- (2) "assholes" - ne, jotka eivät hyväksy poliisin määritelmää tilanteesta; ja
- (3) "mitään tietävät" - ne, jotka eivät kuulu poliisiorganisaatioon, eivätkä siten voi tietää asioista.

Tämä asiakasluokittelu on tietenkin syntynyt hyvin subjektiivisesta ja tilannekohtaisesta näkökulmasta, eikä sitä voida käyttää yleismaailmallisena poliisin 'asiakassuhtautumismallina'.

¹ USA:n kokemusten mukaan "katutason pollareilla" (street cops) ja "johtajapollareilla" (management cops) ei enää ole jaettuja yhteisiä arvoja, yhteistä sanastoa kokemuksista, eräänlaista koodistoa, vaan tavoitteet ovat lisääntyvästi erilaisia. Aiempi yhteinen etiikka, joka lupasi, että "kruunu pitää huolta omistaan" on nyt tulkittu uudelleen siten, että "johtajat pitävät huolta itsestään". Tämän tuloksena on katutason poliisikulttuurissa tapahtunut merkittäviä muutoksia suhtautumismallissa yhteiskuntaan ja poliisiorganisaatioon. Toisaalta tutkijoiden mukaan paikallistasolla korostetaan lisääntyvästi yksilöllisiä päämääriä yli organisaation ja referenssiryhmien. Samanaikaisesti he (street cops) sanovat, että tämän uuden annetun työasenteen myötä heidän ainoa vastuunsa (responsibility) on heitä itseään ja perheitään kohtaan ("Street Cops and Management Cops", Reuss-Ianni & Ianni 1983: 271).

Todellisuudessa useimmat poliisin kyselyarvioinnit ovat kuitenkin keskittyneet vain yhteen asiakastyyppiin, kun kuitenkin todellisuudessa useammat henkilöt ovat kietoutuneet tiettyyn kohtaamiseen. Yksittäisellä poliisitoimella on usein merkittäviä vaikutuksia useampaan kuin yhteen osalliseen esimerkiksi rikostapahtumassa. Epäillyt, todistajat ja ohikulkijat ovat **asiakkaita eri tavoin**. Usein niitä, jotka ovat tahtomattaan tietyssä tilanteessa osallisia kutsutaankin "asiakkaiksi" - sananmukaisesti lainausmerkeissä - osoittamaan, että he ovat asiakkaita eri tavoin kuin ne, jotka toivovat poliisin puuttumista asiaan.

Tosiasiallisesti kaikki osallistujat ovat kuitenkin **subjekteja** poliisin pakkovallalle, jota voidaan käyttää sekä avustamaan että pidättämään. Tämä näkökulma tunkeutuu kaikkiin kansalaiskontakteihin poliisin kanssa. Se ilmenee piilevästi toisissa tapauksissa ja täysin silmännähtävästi toisissa. Itse asiassa tietyn poliisikohtaamistilanteen osallistujat muodostavat eräänlaisen **sosiaalisen mikrokosmoksen** - pienen teatterin, jossa kansalaistoimijat ovat samalla myös yleisönä. He saattavat tehdä tuomioita poliisin suorituksesta perustuen heidän "käsillä olevaan" (closehand) osallistumiseensa kohtaamisessa. "Asiakas" on siten sopiva kuvaus kaikille asiaan kietoutuneille kansalaisille, vaikkakin heillä saattaa olla merkittävästi erilaisia tarpeita ja ominaispiirteitä (Mastrofski 1984: 114).

Manning (1988) tuo yhden selkeän näkökulman poliisin ja asiakkaan kohtaamiskysymykseen. Hänen mukaansa anglo-amerikkalaisissa yhteiskunnissa poliisiorganisaatio on historiallisesti perustunut aluksi poliisipartion ideaan, myöhemmin kansalaisten avunpyyntöihin reagoimiseen ja sitten lisääntyvästi siihen periaatteeseen, että poliisijärjestelmä tuottaa kohtalaisen nopean ja yksilöidyn vastauksen tärkeisiin ja merkittäviin avunpyyntöihin. Manning puhuu tällöin merkittävistä kutsuista (signifying calls) ja niihin vastaamisesta.

Historiallisen kehityksen tuloksena (teknologinen kehitys, tietoisuuden lisääntyminen yms. yhteiskunnallinen kehitys) poliisijärjestelmän menestys perustuu nimenomaan nopeaan reagointiin ja vastaamiseen erityisesti silloin kun kysymyksessä on hengenuhka tai akuutti rikostapaus. Tällöin Manningin mukaan keskeistä on kiinnittää huomiota **poliisin ekologiseen organisaatiostrategiaan**, joka juurtuu syvästi edellä todettuun mandaattiin. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka poliisi on valtuutettu jossakin muodossa parantamaan ja suojelemaan julkista kollektiivista hyvää, poliisin ei lain mukaan kuitenkaan tarvitse reagoida kaikkiin pyyntöihin. Manningin mielestä poliisi ei laillisesti eikä edes moraalisesti ole "palveluorganisaatio" siinä mielessä, että se palvelisi yksityisiä kansalaisia. "Poliisi palvelee valtiota ja valtion intressejä". (Manning 1988: 10).

Manningille organisaatiot ovat "ilmiöitä, organisaation jäsenten tarkoitusten esityksiä, **linsejä**, joiden avulla tietty ulkoisen maailman ongelma rutinoituu ja tehdään saavutettavaksi organisaation jäsenille ja valtakoneistolle". Manningin mukaan organisaatiot aina johonkin määrään asti itse määrittelevät, rakenteellistavat ja muovaavat ympäristöä, jossa ne toimivat. Organisaatiot ovat Manningin mukaan myös voimavaroja, joiden avulla käsitteellistetään, arvioidaan ja selvitetään ympäristöstä havaittuja uhkia:

Organisaation jäsenet luovat ja ylläpitävät fiktiota tietynlaisen ympäristön olemassaolosta ja viitekehyksestä, erityisesti 'ihmisten käsittelyorganisaatioissa', suojelemaan, laajentaakseen tai vahvistaakseen mandaattiaan tai poliittista tilaansa,

Organizational members create and maintain the fiction of the existence and reference of a particular sort of environment, especially in people-processing organizations, to protect, expand, or consolidate a mandate or political domain. (Manning 1988: 34).

Manning toteaa Yhdysvaltain ja Ison-Britannian poliisikäytäntöjen perusteella, että organisaatiot voivat esimerkiksi manipuloida suorituslukujaan ja käyttää tätä väärin systemaattisesti ja tarkoituksellisesti, esimerkiksi luodakseen "rikosaaltoja" ja kehittääkseen uusia, usein itseään palvelevia strategioita vastatakseen itse koottuun ympäristöluomukseensa (environmental creation). (Manning 1988: 34-35).

Manningin mukaan suuri osa poliisin työstä saa alkunsa kansalaisten yhteydenotoista puhelimitse. Siksi poliisin ja kansalaisen välinen kohtaamissuhde onkin ymmärrettävissä paremmin kommunikointikysymyksenä.

Manning puhuu tällöin **symbolisesta kommunikoinnista**, jolla hän viittaa siihen kuinka tärkeää on kiinnittää huomiota poliisin moderniin, teknologisesti sofistikoituun kommunikointijärjestelmään ja sen tuomiin **ymmärtämisongelmiin poliisin ja kansalaisen välillä**.

Manning osoittaa tutkimuksissaan kuinka yksittäinen merkittävä avunpyyntö tai poliisikutsu muuttuu siirtyessään ensin (1) tapahtumaympäristöstä (2) poliisiorganisaation sisälle ja siellä keskusoperaattorilta avun lähettäjälle (controller) ja lopulta partioautolle (officers) ja (3) itse poliisin ja kansalaisen kohtaamismaailmaan:

Raja 1			Raja 2	
Ympäristö I	Avunpyynnöt (calls)	Koodaaminen	Organisaatio	Ympäristö II
Tapahtumien maailma	Signaalit	Viestien luokittelu	Alajärjestelmät 1 (operators) 2 (controlles) 3 (officers)	Poliisin ja kansalaisen kohtaamismaailma

Ympäristö I: Tapahtumien maailma, joka syntyy kansalaisten alkuperäisistä kokemuksista. Objektien maailma, joka on valikoitunut näyte avunpyynnöistä.

Avunpyynnöt: Signaalit tulkittuina viesteiksi, jotka lähetetään eri kanavien ja teknologian avulla, ja jotka saavat alkunsa erilaisista lähteistä (hälytykset, sisäiset poliisikutsut, kansalaisten soitot).

Koodaaminen: Viestit luokitellaan (koodattu organisaation rajalla 1), laaditaan relevantiksi poliisia varten, ja kuvataan tapahtumiksi, jotka pohjautuvat asetelmasta äännettömiä odotuksia. Ainoastaan hyväksytyt viestit nähdään organisaation taholta potentiaalisiksi validiksi työksi.

Ympäristö II: Poliisin ja kansalaisen kohtaamismaailma, joka osittain perustuu prosessoituihin viesteihin ja osittain tuloksiin, jotka syntyvät organisaatioon ja/tai ympäristöön I suunnatusta palautteesta (Ympäristö II asetautuu ympäristöön I) (Manning 1988: 14).

Kuva 6 Poliisin ja kansalaisen välisen kommunikoinnin sosiaalinen organisaatio

Tämä kommunikointijärjestelmä poliisin ja kansalaisen välillä edustaa Manningin mielestä **poliisikysymyksen systematisoitua mikrokosmosta**, pienoismaailmaa. Tähän pienoismaailmaan, kommunikointiprosessiin sisältyy edellä mainittujen kolmen osajär-

jestelmän lisäksi neljä keskinäisessä suhteessa olevaa sosiaalista tekijää: (4) teknologia, joka ohjaa informaatioperusteista kommunikaatiojärjestelmää, (5) pyyntöjen koodaaminen, (6) organisaation eri pisteissä tehdyt tulkinnat tarkoitetuista viesteistä ja (7) organisaation jäsenten tehtävät ja roolit. Paitsi että tällainen kommunikointijärjestelmä on johtanut entistä hierarkkisempaan ja byrokraattis-professionaalisempaan poliisisysteemiin, on kysymyksessä myös **sosiaalinen järjestelmä**.

Kommunikointijärjestelmä edistää yhteiskunnan rikoskontrollitehtävää laillisin keinoin; se **tuottaa vastuuta** (accountability), koska puhelin on demokraattinen väline, jolla kansalaisten preferenssit voidaan tehdä ymmärrettäviksi ja joihin poliisi on velvollinen reagoimaan ja todellisuudessa myös pakotettu reagoimaan. Tämä kommunikointijärjestelmä lisää, tai ainakin antaa mahdollisuuden lisätä kansalaisvastuun ja osallistumisen tasoa ja kanssakäymisen laatua rikoskontrollia ja yleisen järjestyksen ylläpitoa laajassakin mielessä ajatellen (Manning 1988: 11).

Poliisin ja kansalaisen välinen suhde tulisi ymmärtää enemmän muuna kuin rationaalisena ja selvästi havaittavana kohtaamistilanteena. Tämä tutkimuksen empiirisen aineiston tulkintaa ja näistä tulkinnoista vedettäviä johtopäätöksiä ajatellen olisi muistettava ainakin seuraavat kolme seikkaa:

- (1) "Asiakas" kietoutuu tiettyyn tapahtumaan tai etukäteisolettamukseen tapahtumasta; poliisille tapahtuma voi olla tuttu rutinioperaatio, mutta muille tapahtumaan osallisille tilanne voi olla erilainen; eri tahoilla on **eri merkityksenannot tai tulkinnat** samoista asioista; yksilöt tulkitsevat asioita, ei organisaatiot. Nämä syntyneet käsitykset voivat elää hyvinkin kauan uusissa tilanteissa.
- (2) Organisaatioilla voi olla äänettömiä olettamuksia, **"hiljaisia sopimuksia"** tilanteesta; vallitsee eräänlainen "valebyrokratia", jossa "asiakkaan" kunnioitus perustuu tiettyyn stereotyyppiin ja itse luotuun ympäristöanalyysiin.
- (3) "Asiakas" ei ole kuitenkaan organisaation ulkopuolinen, tahdoton olio, vaan yhtä asiaan kuuluva toimija, kuin organisaation varsinaiset jäsenetkin; "asiakkaan" erottaa organisaatiosta **toimijoiden erilaiset roolit**, odotukset. Nämä odotukset eivät voi useinkaan olla yhteneviä ja ne vaihtelevat tilanteesta toiseen ja jopa saman tilanteen sisälläkin.

3.5.3 Poliisimonitori poliisipalvelujen kansalaisarvioinnissa

Viralliset rikostilastot ovat monissa maissa osoittautuneet puutteelliseksi mittariksi todellisen rikollisuusmäärän arvioimiseksi. Kuten Isossa-Britanniassa myös muun muassa Hollannissa aloitti poliisi 1980-luvulla omien kansalaiskyselyjen tekemisen. Näiden kyselyjen kysymyksenasettelut eivät kuitenkaan mahdollistaneet vertailuja eri maantieteellisillä alueilla.

Hollannissa toteutettiin vuosina 1987-88 projekti, jossa kehitettiin paikallisia kansalaiskyselyjä varten standardi **julkisten käsitysten** esille saamiseksi poliisin toiminnasta. Tätä kyselystandardia ryhdyttiin kutsumaan 'Poliisimonitoriksi' ja sen tarkoituksena oli auttaminen poliisipolitiikan suunnittelussa paikallisella ja alueellisella yhtä hyvin kuin kansallisellakin tasolla. Lokakuussa 1990 Poliisimonitoria arvioitiin 25 poliisipiirin kokeiluina. Tämän kehitysarvioinnin tuloksena otettiin käyttöön tietokoneavus-

teinen puhelinkysely mittaamaan poliisityön eri näkökulmia. Tämä Poliisimonitori kokoaa informaatiota **neljään pääkategoriaan**:

1. **Työmäärän arviointi:** tämä osa käsittää näkökohtia uhriutumisesta, rikosluvuista, rikospaikoista, yksityiskohtia epäillyistä, turvattomuuden tunteista rikollisuutta kohtaan sekä lukumäärätietoja poliisiin ja yleisön kontakteista;
2. **Raportoitu käyttäytyminen:** tämä osa selostaa potentiaalisten uhrien halukkuudesta rikosten ja niiden merkkien raportointiin, numeroita rikollisuustilanteesta raportoitujen rikosten perusteella, halukkuudesta raportoida mahdollisista tulevaisuuden rikoksista poliisille;
3. **Tyytyväisyys poliisiin:** poliisitoiminnan arviointi eri laatumuuttujien¹ avulla;
4. **Prioriteetit:** mille poliisin tehtäville pitäisi antaa enemmän tai vähemmän huomiota (poliisitoiminta on jaettu rikoskontrolliin, liikennevalvontaan, informaatiopalveluun ja julkisen turvallisuuden ylläpitoon). (Jones 1995: 66-67).

Hollannissa Poliisimonitori on poliisin keskuudessa otettu vastaan uutena mekanismina sen toteuttamiseksi, että poliisipolitiikka vastaisi paremmin yleisön toiveita. Jonesin (1995) mukaan poliisimonitorin tarkoitusta on luonnehdittu (mm. Barnard & Geerlof 1992) seuraavasti:

Yleisö vaikuttaa epäsuorasti päätöksentekoprosessiin kunnallisvaalien kautta. Pormestari ja virallinen syyttäjä ovat vastuussa poliisin kontrollista. Yleisön kiinnostusta politiikan tekoon voidaan vahvistaa määrittelemällä poliisin tehtävät yleisön antaman arvojärjestyksen mukaiseksi.

The public exerts an indirect influence on the decision-making process through municipal council elections. The mayor and public prosecutor are responsible for control of the police. The public's interest in policy making can be enhanced by determining the police tasks to which they give priority. (Jones 1995: 67).

Näin paikallisia institutionaalisia vastuumekanismeja on täydennetty uusilla kyselypohjaisilla metodeilla, jotka yrittävät saada mahdollisimman suoraan yleisön näkemyksiä ja käsityksiä poliisitoiminnasta ja turvallisuusasioista. Tämä tarkastelutapa on yhtäpitävä lisääntyvän kiinnostuksen kanssa poliisitoiminnan palvelunäkökohtiin ja uuteen 'asiakasta' koskevaan keskusteluun. (Jones 1995: 67).

Jonesin mukaan on kaikesta kehityksestä huolimatta oltava tietoisia näiden asennekyselyjen rajoituksista poliisin tuloksen mittaamisessa. Esimerkiksi ne sallivat vain rajoitetun määritelmän 'asiakkaasta'. On tärkeätä olla omaksumatta yliyksinkertaistettua ja differentioimatonta näkemystä 'yleisöstä', koska poliisitoiminta vaikuttaa eri ryhmissä hyvin eri tavalla. **Poliisilla on monta 'yleisöä'**. Siksi vaikka kansalaiskyselyt antavatkin lisäinformaatiota kokemuksista ja vaatimuksista poliisia kohtaan, niillä on kuitenkin merkittäviä rajoituksia poliisin vastuumekanismeina. Hollannin kokemusten mu-

¹ Tätä tutkimusta varten tehdyssä puhelinhaastattelussa kysyttiin niiltä, jotka olivat olleet poliisin kanssa tekemisissä mielipidettä saadun palvelun laatuun **yhdeksällä** (9) muuttujalla. Muuttujat ovat vastaavia mitä Hollannin Poliisimonitorissa käytetään.

kaan esimerkiksi paikallisten etnisten vähemmistöjen käsitykset saattavat jäädä näissä kyselyissä vähemmälle huomiolle. Keskiarvolukuja hyödyllisempänä ‘asiakkaan’ määrittelyssä pidetään muun muassa ihmisiä, jotka ovat olleet tekemisissä poliisin kanssa ja joilla on kokemuksia poliisista, mukaan lukien ihmiset, jotka ovat pidätetty rikkomuksista tai joita kohtaan sattuneista rikkomuksista on raportoitu (Jones 1995: 67).

Hollannissa Poliisimonitori on ollut perustana poliisitoiminnan ‘palvelusopimusten’ kehittämisessä. 1990-luvun alussa sisäasiainministeriö teki ‘sopimuksen’ kolmen kaupungin kanssa, jotka olivat Nijmegen, Enschede ja Haarlem. Kussakin näistä kaupunkeista pormestari ja poliisipäällikkö ottivat vastatakseen yleisen turvallisuuden paranemisesta ja kansalaisten tyytyväisyyden lisääntymisestä poliisiin yli viiden vuoden ajanjaksolla. Kukin kaupunki saavutti tänä ajanjaksona 5 miljoonan guldenin palkkion. Poliisimonitori oli merkittävä osa näiden ‘sopimusten’ vaikutusten mittaamisessa. Sopimusjohtamisella oli myös lisääntyvä merkitys 1990-luvun alussa poliisiorganisaatioiden sisällä. Rotterdamin poliisi, osana desentralisaatio-ohjelmaa, jakoi valtaa aluejohdoille, jotka neuvottelivat kunkin alueen tavoitteista mitaten niitä Poliisimonitorilla. (Jones 1995: 68).

4. POLIISIN TEHTÄVÄROOLIN TUNNISTAMINEN: EMPIIRINEN KANSALAISARVIOINTI POLIISIN TEHTÄVISTÄ JA TOIMINTATAVASTA

4.1 Tutkimusaineisto ja sen hankinta

Tässä tutkimuksessa yritetään kansalaisnäkökulman tunnistamisen kautta saada selvyyttä siitä, mitkä poliisin tehtävät ovat merkityksellisiä tuloksellisuutta ajatellen. Kun tehtävien merkittävyys on analysoitu voidaan päästä lähemmäksi sitä kysymystä, miten tulostekonaisuus ja sen mukainen mahdollinen vastuuvaatimus voitaisiin kytkeä toisiinsa.

Tavoitteena on muodostaa sellainen tulostavastuukäsitys, joka perustuu poliisitoiminnalta odotettujen tulosten merkitykseen. Tutkimuksen viitekehityksessä on omaksuttu tulostekäsitys, joka korostaa poliisin roolia ja perustehtäviä: poliisilta odotettujen päätulosten on liityttävä kiinteästi poliisin perustehtäviin.

Poliisin päätulokset ovat enemmän päämääräluonteisia, niillä on oltava vastaavuutta kansalaisten käsityksissä siitä, mikä on poliisin rooli ja mitkä poliisin tehtävät ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä. Tässä tutkimuksessa lähdetään siitä etukäteisolettamuksesta, että kansalaiset voivat ja pystyvät arvostamaan poliisin eri tehtävien merkittävyyttä sekä ovat myös asiantuntijoita arvioimaan poliisin toimintatapaa.

Tätä **arvostus- ja arviointitehtävää** varten tarvittiin empiiristä tutkimusaineistoa, joka kerättiin kesäkuussa 1994 tehdyllä valtakunnallisella puhelinhaastattelulla¹. (kts. liite 2). Yli 15-vuotiaita kansalaisia pyydettiin sanomaan mielipiteensä:

- (1) Poliisin eri tehtävien tärkeysasteesta;
- (2) Siitä miten tyytyväisiä he yleensä ovat olleet siihen tasoon, jolla poliisi on tehtäviään hoitanut sekä;
- (3) Omakohtaisten kokemusten perusteella mielipiteensä siitä, miten tyytyväisiä he olivat siihen tapaan, jolla poliisi yksittäistapauksissa tehtävänsä hoiti.

Näiden pääkysymysten lisäksi esitettiin joukko haastateltavien näkemyksiä täydentäviä ja selventäviä kysymyksiä: luottamuksesta poliisiin, tietojen saannista, poliisin valtuuksista, rikollisuudesta, omaisuuden suojelusta ja maksullisuudesta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäväalueella, eräiden tehtävien ensisijaisuudesta sekä konkreettisista poliisin ja kansalaisen välisistä kohtaamisista. Kysymyssarjassa oli yhteensä 17 kysymyskokonaisuutta.

Puhelinhaastattelun kysymysluettelo oli pitkälle rakenteellistettu, mutta siten että se kuitenkin jätti vastaajille vaihtoehtoja. Lisäksi, joihinkin kysymyksiin sisältyi avoimia osakysymyksiä, joihin haastateltavat saivat vastata omin sanoin. Kysymyskokonaisuus laadittiin siinä tarkoituksessa, että haastateltavan ja haastattelijan välille syntyisi ymmärtävä vuorovaikutussuhde. Kirjallisissa kyselyissä tällaista inhimillistä tekijää ei ainakaan 'kirjallisesti' voida todeta. Toisin sanoen puhelinhaastattelulla saadaan arvokkaita **subjektiivisia kokemuksia** ja näkemyksiä siitä, millä mielellä ihmiset yleensä kyselyihin vastaavat.

¹ Puhelinhaastatteluun osallistuneiden sosioekonomiset taustatiedot ilmenevät tämän tutkimuksen liitteestä 2: Poliisikysely: Kansalaisvastausten tunnistaminen.

Puhelinhaastattelun teki Suomen Gallup Oy **tietokoneavusteista**¹ haastattelumenetelmää käyttäen. Haastateltavat (556 kansalaista) valittiin satunnaisesti puhelinluettelon perusteella alueellisesti kattavasti.

Haastattelu kesti kutakin **556:tta haastateltavaa**² kohden noin puoli tuntia. Haastattelun luonteesta saa haastattelijoilta (4 haastattelijaa) kysyttyjen mielipiteiden ja kokemusten perusteella seuraavanlaisen yleiskuvan:

1. Haastateltavien suhtautuminen asiaan, pitivätkö he haastattelua tärkeänä ja kiinnostavana?
"Kyllä." "Suurin osa piti. Muutama prosentti, ilmeisesti olivat olleet poliisin kanssa enemmän tekemisissä, oli totaalisen kielteinen asiaan." "Suhtautuminen oli yleensä ihan myönteistä." "Kyllä, sillä haastatteluun suostuivat asiaan myönteisesti suhtautuvat ihmiset."
2. Kokivatko he tullessa "vaivatuiksi" ja vastasivat velvollisuudesta?
"Useimmat eivät." "Ei minun kokemusteni mukaan." "Eivät yleensä, haastateltavat kokivat yleensä asian suhteellisen tärkeäksi." "En usko, että haastateltavat kokivat tullessa sen vaivatuimmiksi kuin yleensäkin tällaisissa tutkimuksissa. Usein itselläni oli sellainen olo, että haastateltava luuli vastaavansa poliisille, eikä niinkään ulkopuoliselle organisaatiolle."
3. Ilmenikö vastaamisissa oma-aloitteisuutta ja täsmentäviä kysymyksiä ja kommentteja vai vastasivatko ihmiset rutiininomaisesti?
"Kyllä ihmiset suhtautuivat ihan positiivisesti, tosin lomakkeessa ei kovin suureen oma-aloitteisuuteen ollut tilaa (pitkälle luokiteltuja vastausvaihtoehtoja)." "Vastakysymyksiä en muista kenenkään pahemmin esittäneen, ennemminkin rutiinivastauksia." "Suurin osa kommentoi joitakin kysymyksiä, joita pitivät omasta mielestään tärkeinä tai pelottavina, mutta vain muutaman kysymyksen kohdalla." "Kyllä oli aika paljon kommentteja sellaisiinkin kohtiin, joihin ei voinut niitä laittaa. Ainahan osa ihmisistä vastaa rutiininomaisesti."
4. Tuliko missään vaiheessa sellainen tunne, että haastateltava epäili haastattelun tarkoitusta ja "varoi" sanojaan?
"Ei. Sellaiset joko kieltäytyvät tai eivät ole paikalla vastaamassa." "Ei, en ainakaan huomannut." "Kysymys siitä, onko vastaaja ollut poliisin kanssa tekemisissä hämmensi. Esitin pari kertaa jatkokysymyksenä "Eikö ole edes tullut parkkisakkoja?" ... jolloin haastateltavat saattoivat muistaa saaneensa ylinopeussakkoja tai olleensa tieratsiassa. Asia jotenkin keveni jatkohuomautuksen avulla." "Joskus tuntui, että haastateltava luuli vastaavansa poliisille, vanhemmat ihmiset korostivat useaan otteeseen, että he eivät ole olleet poliisin kanssa tekemisissä milloinkaan."
5. Oliko aistittavissa se, pitävätkö ihmiset poliisipalveluja yhteiskunnallisesti tärkeinä henkilökohtaisesti vai suhtautuivatko he poliisiin "itsestään selvyyttenä", tunnettuna instituutiona?
"Mielestäni kukaan ei pitänyt poliisia itsestään selvyyttenä, vaan kaikki arvostivat poliisin työtä." "Kysyttäessä haastateltavilta poliisin käytöstä, jos oli ollut poliisin kanssa tekemisissä, vastaajat olivat arkoja kritisoimaan. Tosin vastaajat ovat yhtä lailla arkoja kritisoimaan esimerkiksi kaupan myyjiäkin." "Poliisin toiminta koettiin tärkeänä, useat toivoivat voimavaroja kohdennettavan tavallista ihmistä koskeviin asioihin (varkaudet yms.)." "Aika suuri osa suhtautui oikeastaan itsestään selvyyttenä - ei ajatellut asiaa."

¹ Tietokoneavusteinen puhelinhaastattelu mahdollistaa vastausten "vartioinnin" (screening) siinä tarkoituksessa, että haastateltava voi seurata vastausten loogisuutta, ts. palata aikaisempaan kysymykseen ja tarkistaa vastauksen jne.

² Haastattelun vastausprosenttia (100) on katsottava sitä vasten, että mahdollisen tavoittamattomuuden varalle haastattelijalla oli vaihtoehtoinen puhelinnumero. Samoin vastaajanumerossa saattoi haastatteluun vastata muukin kotitalouden jäsen kuin puhelinluettelossa ilmoitettu puhelimenhaltija. Tätä ei kuitenkaan tule nähdä aineiston luotettavuutta heikentävänä, vaan nimenomaan vastausaineistoa monipuolisuutena tekijänä.

6. Jäikö haastattelijalle lopuksi sellainen olo, että vastaajat tunsivat osallistuneensa merkittävään kyse-lyyn?

"Yleensä vaikutti siltä." "Suurimmaksi osaksi, sekä myös tyyliin: Ei tästä mitään hyötyä ole, mitä täällä sanotaan, herrat tekee kuitenkin mitä lystää". "Vaikea uskoa, että moni olisi tuntenut todel-la vaikuttaneensa." "En osaa arvioida."

7. Tunnistitko itsesi haastateltavien joukosta vai ihmettelitkö, että tällaisiako me olemme ja kaikkea sitä kuulee?

"Tunnistin itseni kaupunkilaisten joukosta, en maaseutuväestön joukosta." "Joo, osittain, to-dellista poliisitoiminnan kritiikkiä jäin kuitenkin vähän kaipaamaan, mielipiteet oli melko peh-meitä ja varovaisia." "Ihmetytti se, miten ihmiset asettivat usein tärkeälle sijalle asioita, joita itse pidän vähemmän tärkeitä."

8. Piditkö itse haastattelua mielenkiintoisena ja juoheasti etenevänä keskusteluna vai pitkävetisenä "suorituksena"?

"En kumpanakaan." "Haastattelu oli kyllä mielenkiintoinen, mutta kaikki haastateltavat eivät ymmärtäneet kysymyslomakkeen systeemiä eli sitä, että ensin kysytään yleisesti asian tärkeyttä ja sen jälkeen paikkakunnan osalta asian tärkeyttä. Siinä vaiheessa rupesi haastattelu monen osal-ta "tökkimään", mutta kun sen yli päästiin, loppuhaastattelu sujui hyvin." "Onhan haastattelu aina alkuun myös haastattelijalle mielenkiintoinen, mutta sitten kun saman haastattelun tekee muuta-man päivän sisällä yli 50 kertaa, niin tuleehan siitä tietyllä tavalla rutiinisuoritus." "Tämä oli har-vinaisen mielenkiintoinen haastattelu. Haastattelu oli mukavan asiapitoisin. Kysymyssarjassa, jossa kysyttiin, mitkä tehtävät kuuluvat nimenomaan poliisille oli joitakin ilmaisia, jotka vastaa-jat kokivat vaikeaksi tulkita, kuten: yksityisten ihmisten välisten ristiriitojen ratkaisu, yksityisen omaisuuden vartiointi, järjestyksen valvonta yleisillä paikoilla. Vastaajat tulkitsevat niin eri ta-voin sitä mitä nämä asiat tarkoittavat, että suurin osa ihmisistä ei ole vastannut samaan kysymyk-seen."

Lisäkommentteja:

"Kysyttäessä tehtävien tärkeysastetta nimenomaan omassa asuinkunnassa, ihmiset unohtivat tämän seikan ja ajattelivat poliisin toimintaa yleisesti. Kysyttäessä tyytyväisyyttä, vastattiin ai-ka yleisesti: " Mistäs minä sen tiedän". Vaikka ihmiset vastailivatkin, tuntui siltä, että oli vai-keaa antaa arvosanoja lähinnä tiedonpuutteen vuoksi. Talousrikokset ja eritoten ympäris-törikokset tuntuivat abstrakteilta käsitteiltä: Mitä ne sisältää?"

Edellä olevista kommentteista selviää se yleinen asetelma, joka haastatteluihin ja kyse-lyihin sisältyy. Aineiston pätevyyttä eli validiteettia ja luotettavuutta eli reliabiliteettia ei voida kuitenkaan asettaa kyseenalaiseksi sen vuoksi, että haastateltavat esimerkiksi ovat ymmärtäneet kysymykset eri tavalla ja siten myös vastanneet eri tavalla.

Aineiston merkittävyyttä on arvioitava sen **monipuolisuuden** kannalta: on tärkeämpää saada esille **erilaisia merkityksenantoja** samoista asioista, kuin hakea sellaista yhteis-tä merkitysmailmaa, joka perustuisi johonkin sopimukseen. Tällainen etukäteissopi-mus siitä, mitä kullakin sanalla ja ilmaisulla ymmärretään tuskin olisi todellinen¹.

Miten ihmiset sitten yleensä ymmärtävät heille esitetyt kysymykset? Weberin (1922) ajattelussa ymmärtäminen voidaan jakaa kahteen muotoon, esiteoreettiseen ja teoreet-tiseen. Toimija, tässä tapauksessa haastattelija ja vastaaja, tulkitsee toimintaa aina en-

¹ Ylä-Anttila (1983) jakaa todellisuuden luonteesta tehdyt perusolettamukset kolmeen ryhmään: (1) intersubjektiivinen yksimielisyys todellisuudesta, joka on objektiivisesti aistihavainnoin todettavissa, (2) havaitsevien subjektien kognitioon perustuva subjektiivinen todellisuus ja (3) edellä mainittujen ulko-puolella olevat ilmiöt ja analysoitavissa olevat prosessit ja mekanismit (Ylä-Anttila 1983: 11-12).

sin esiteoreettisesti antamalla sille merkityksen. Teoreettisessa ymmärtämisessä toimija laatii idealisoidun kuvauksen toiminnasta esiteoreettisen merkityksenannon pohjalta.

Kun ajatellaan tehtyä puhelinhaastattelua, niin lähtökohtana voidaan pitää sitä, että haastateltavat olivat antaneet esiteoreettisen merkityksen poliisille, heillä oli jonkinlainen etukäteiskäsitys poliisista. Kun heitä sitten pyydettiin arvostamaan ja arvioimaan poliisin tehtäviä ja toimintaa, vastasivat he etukäteiskäsityksen pohjalta. Kansalaiset laativat idealisoidun kuvauksen poliisista. Ratkaisevaa tässä kuvauksessa tai tulkin-
nassa on se, että kansalaiset käsitetään ihmisinä¹.

Kysely poliisin henkilöstölle kansalaisvastausten tunnistamiseksi

Poliisin henkilöstöä pyydettiin arvioimaan, mitä kansalaiset mahdollisesti vastasivat puhelinhaastattelussa heille esitettyihin kysymyksiin. Tällä pyrittiin saamaan lisätietoa siitä, miten hyvin poliisin eri tasoilla ja eri henkilöstöryhmissä tunnistetaan kansalaisten käsityksiä ja odotuksia poliisitoiminnasta.

Lokakuussa 1994 tehty kirjallinen kysely osoitettiin poliisin ylijohdon (73) ja lääninjohtojen (99) koko henkilöstölle sekä **satunnaisotannalla** 656:lle henkilölle poliisin muusta henkilöstöstä. Kirjallinen kysely lähetettiin yhteensä 828 henkilölle. Saatuja vastauksia oli lähetetyistä kyselyistä (ks. liite 2) seuraavasti²:

	Vastausten lkm	Vastausprosentti
Poliisin ylijohdo	51	69.9
Poliisin lääninjohtot	58	58.6
Koko muu poliisi	470	71.6
yhteensä	579	69.9

4.2 Tutkimusaineiston merkittävyys ja tutkimusmenetelmä

Haastatteluihin ja kyselyihin liittyy useita ongelmia ja rajoituksia. Ihmiset yksilöinä tulkitsevat eli ymmärtävät asioita eri tavoin. Inhimilliselle ajattelulle on ominaista, että se on aina suuntautunut tarkoittaen johonkin, ts. tällä ajattelulla on aina kohde, joka saa ajattelutapahtumassa tietyn merkityksen. Kysymys on tajunnan intentionaalisuudesta, merkityksenannoista.

Tässä yhteydessä ns. fenomenologinen koulu puhuu tajunnasta todellisuuden ymmärtämisessä. Tajunta lyhyesti sanottuna merkitsee sitä, että havainnoidessamme todellisuutta annamme sille tietyn merkityksen. Tajunnan käsitteen sisältö voidaan tiivistää Descartesin kuuluisaan filosofiseen lauseeseen 'Cogito ergo sum', joka suomennettuna merkitsee 'Tajuan, siksi olen'. Fenomenologi olettaa, että tajunta on aina olemassa riippumatta siitä, voidaanko sitä empiirisesti havaita vai ei. Eli intuitio on aina mukana

¹ Kaikkonen (1994) näkee väitöskirjatutkimuksessaan "Ihminen, strategisajattelu ja laskentatoimi" ihmisessä vähintään kolme puolta, (1) ihminen on kehollinen, konkreettinen, (2) ihminen on situationaalinen, ihminen on suhteellinen annettuun nähden, ihminen on esimerkiksi perheenisä tai kansalainen, ja (3) ihminen on tajunnallinen, ei sidottu aikaan eikä paikkaan.

² Vastaajien jakauma organisaatiosoittein, tulosalue- ja henkilöstöryhmittäin, ikäryhmittäin ja sukupuolen mukaan sekä maantieteellisesti alueittain ilmenee liitteestä 2: Poliisikysely: Kansalaisvastausten tunnistaminen.

kuvassa todellisuutta havainnoidessamme. Fenomenologia asettaa tajunnan tietopissa kaikkien niiden luokittelujen edelle, joita teemme subjektin ja objektin välillä (Lowe 1973: 109).

Tässä mielessä on hylättävä ajatus jostakin yleisestä yhteisymmärryksestä, jonka puitteisiin asiat voitaisiin sovittaa. Samoin on hylättävä loogisen empirismin palvoma yleistäminen. Ihmisten antamien merkitysten maailmassa reaalin maailma esiintyy 'pelkästään ajateltuna' tai 'pelkästään tarkoitettuna' (Wilenius et al. 1967: 149-150).

Tämänkin tutkimuksen tiedonhankinnan ja tietojen tulkinnan yhteydessä on muistettava, että todellisuuden ymmärtämisessä ja ilmiöiden syy-seuraussuhteita päätellessä ei voida sivuuttaa sellaisia olosuhteita, jotka ovat

1. Piileviä, kehkeytyviä, mittauksessa tai havainnoissa toistaiseksi näkymättömiä;
2. Yhdenkertaisia, ohimeneviä tai muuten ainutlaatuisia olosuhteita, jotka eivät kelpaa sellaiseen mittaukseen tai tieteelliseen havaintoon, johon on varustauduttu;
3. Valittuun teoreettiseen malliin kuulumattomia;
4. Systeemistä katsoen ulkopuolisia; tai
5. Paremmiin ymmärrettävissä kokonaisuudesta käsin kuin sen osista.

Mitä merkitystä haastatteluilla ja kyselyillä yleensä on, jos niihin liittyy edellä kuvatun kaltaisia rajoituksia?

Kansalaismielipiteen tai yleisen mielipiteen käsite on todella ongelmallinen ja ylipäänsä vaikeasti, jos lainkaan määriteltävissä. Kuitenkin jonkinlainen 'keskiarvokäsitys' tietyistä asioista tulisi pystyä muodostamaan, jotta ihmisten odotukset voisivat suoremmin ja näkyvämmiin ohjata 'kansan delegoimaa' yhteiskunnallista päätöksentekoa ja toimintaa myös yksilöiden toivomalla tavalla.

Enemmistön mielipiteen tulkinnassa on otettava huomioon myös muita ulottuvuuksia kuin se, mitä kysymyksiin on ainoastaan vastattu. Ensiksikin on muistettava, että myös poliisi toiminnallaan ja omalla tavoiteasettelullaan ohjaa kansalaismielipidettä. Tällöin on heti kysyttävä mihin poliisin tiedostettu tai tiedostamaton vaikuttaminen perustuu? Suhtautuuko poliisi asioihin:

1. Yleisen mielipiteen sitomana vai;
2. Puhtaan objektiivisen ammatillisen harkinnan tuloksena; vai
3. Eräänlaisen "paremman tiedon" pohjalta.

Toiseksi on kysyttävä mihin kansalaisten mielipiteet perustuvat. Kuten kansalaisten '**asiakasroolit**', myös poliisin **palveluroolit** muuttuvat alati. Nämä roolit myös sekoittuvat toisiinsa, koska kysymys on rajoitetusta inhimillisestä toiminnasta. Kysymystä ei pitäisikään lähteä pohtimaan mistään vastakkainasettelun näkökulmasta käsin, vaan jostain kolmannesta, ulkopuolisesta näkökulmasta.

Tällaisen **ulkopuolisen näkökulman** voi tarjota ihmisten ja instituutioiden näkeminen omissa rooleissaan. Tällöin mielipiteitä ei tarkastella yksittäisten vastausten summana ja erotuksena, vaan roolitaustansa vasten. Tässä ajattelussa lähdetään liikkeelle siitä, että kansalaisilla on omat odotuksensa poliisia kohtaan ja poliisilla omat odotuksensa kansalaisia ja asiakkaitaan kohtaan. Kummankaan osapuolen vilpittömyyttä ei aseteta kysymyksenalaiseksi.

Lisäksi lähdetään siitä etukäteisolettamuksesta, että nämä odotukset voivat olla myös **yhteneviä**¹. Peruskysymykseksi ei tulekaan se, eroaako ja miten paljon poliisin ja kansalaisten käsitykset eroavat samoista asioista, vaan se miten ja miksi käsitykset mahdollisesti eroavat tai eivät eroa. Toisin sanoen miten roolit, odotukset ovat syntyneet. Mitä samanlaiset tai erilaiset odotukset kertovat enemmän kokonaisuutena, systeeminä, kuin käsitysten ja odotusten summana.

Kun tämän tutkimuksen empiiristä aineistoa ja sen merkitystä katsotaan koko tutkimuksen pääkysymystä, tulosvastuuta vasten on muistettava se peruslähtökohta, että on olemassa erilaista vastuuta. Jos tulosvastuukysymystä katsottaisiin pelkästään joko poliisin velvollisuutena tai kansalaisten odotuksina jäisi vastausten etsiminen vähintäänkin puolitiehen.

Siksi on etsittävä yhteistä merkitysmaailmaa sen ymmärtämiseksi mitkä poliisin perustehtävät ovat yhteiskunnan kannalta merkityksellisiä ja minkälainen poliisin toimintatavan tulisi olla. Ja sillä merkittävällä lähtöolettamuksella, että mitään 'etukäteissopimusta' asiasta ei ole olemassa.

Tutkimuksessa analysoidaan ensiksi (1) poliisin tehtävien merkittävyyttä kansalaisten antamien tärkeys- ja tyytyväisyysarvostusten perusteella ja toiseksi (2) poliisin arviota näistä tärkeys- ja tyytyväisyysarvostuksista.

Kolmanneksi (3) poliisin tehtäväroolia selvitetään eräiden taustakysymysten avulla: tietojen saanti poliisitoiminnasta, poliisin valtuudet, houkuttelevuus rikolliseen toimintaan, määrärahakysymykset, omaisuuden suojeleminen ja maksullisuus sekä eräiden tehtävien ensisijaisuus (hoitaako poliisi vai muu organisaatio/viranomainen). Samalla selvitetään poliisin arvio näistä kansalaismielipiteistä.

Puhelinhaastattelun tuottama aineisto ja vastaavat poliisin arviointitiedot on analysoitu laatimalla ristiintaulukot taustamuuttujittain². Merkitsevyystestinä on käytetty **khi²-testiä**. Kansalaisten antamista tärkeysarvostuksista on tehty myös faktorianalyysi.

Koko tutkimusaineiston käsittely ja analysointi jakaantuvat viiteen kokonaisuuteen:

1. Kansalaisten tekemä poliisin tehtävien arvojärjestäminen

Puhelinhaastattelussa kansalaiset asettivat aluksi 20 poliisin tehtävää 'olennaisen tärkeänä' pitämäänsä järjestykseen ja sen jälkeen 'kaikkein tärkeimpänä' pitämäänsä järjestykseen. Tämän lisäksi kansalaisia pyydettiin ilmaisemaan yleinen tyytyväisyytensä näiden tehtävien hoitoon. Sekä tärkeys- että tyytyväisyysarvostukset analysoidaan myös taustamuuttujittain.

¹ Stivers (1990) tuo esille sen yksinkertaisen tosiasian, että yhtä lailla kuin julkiset toimijat ovat samalla myös kansalaisia harjoittaessaan toimintavapauttaan, yhtä lailla myös kansalaiset harjoittavat kansalaisuuttaan viranomaistoimijan hallinnollisessa ympäristössä toimintavapauden nimissä. Tämä kysymys liittyy "aktiivisen kansalaisen" käsitteeseen ja kysymykseen siitä, pitäisikö kansalaisten olla ainoastaan hallinnon kohteita ja välineitä vai itse osallisia hallinnossa. Todellisuudessa kansalaiset ovat osallisia, "organisaation sisällä", ei organisaation ulkopuolella.

² Tiedot on tallennettu Excel-tilukkolaskentaohjelmiston vakiopohjalle. Analyysi on tehty Tixel-ohjelmistolla.

2. Nelikentän muodostaminen kansalaisten antamista tärkeys- ja tyytyväisyysarvostuksista

Kansalaisia pyydettiin asettamaan poliisin 20 eri tehtävää tärkeysjärjestykseen sekä esittämään tyytyväisyytensä siihen miten hyvin poliisi yleensä on näitä tehtäviään hoitanut. Vastauksista on muodostettu nelikenttä tärkeyden ja tyytyväisyyden erotuksena neljällä ulottuvuudella (olennaisen tärkeä, tärkeä, ei kovin tärkeä, ei lainkaan tärkeä). Näistä arvoulottuvuuksista on laskettu keskiarvoihin perustuvat indeksit, jotka on muokattu välille -1 ja +1. Tämän jälkeen ne on sijoitettu tärkeystytyväisyyskoordinaatistoon, jossa merkittävin poliisin tehtävä sijoittuu nelikentän oikeanpuoleiseen ylälohkoon korkeimmalle.

3. Poliisihenkilöstön kansalaisvastauksista tekemä arviointi

Poliisin henkilöstöä pyydettiin arvioimaan, mitä kansalaiset mahdollisesti vastasivat heille puhelinhaastattelussa esitettyihin kysymyksiin. Kansalaisvastauksia ja poliisin käsityksiä verrataan keskiarvoista muodostetuilla indekseillä välillä -1 ja +1.

4. Kansalaisten käsitykset eräistä poliisin tehtäväroolia selventävistä kysymyksistä sekä eräiden poliisin tehtävien ensisijaisuudesta ja poliisin arvio näistä käsityksistä

Kansalaisilta kysyttiin mielipidettä 16 eri tehtävän suhteen kuuluuko se poliisille vai muulle viranomaiselle tai organisaatiolle. Poliisihenkilöstöä pyydettiin arvioimaan kansalaismielipidettä tässä suhteessa. Kansalaismielipidettä ja poliisin arviota verrataan prosentuaalisena jakautumana.

5. Poliisin toimintatavan arviointi yksittäistapauksissa

Puhelinhaastattelussa pyydettiin niitä henkilöitä, jotka olivat olleet poliisin kanssa useita kertoja arvioimaan viimeisen tapaamiskerran kokemuksia poliisin toiminnasta yhdeksällä laatukriteerillä. Poliisin henkilöstöä pyydettiin arvioimaan, miten 143 'kansalaisasiakasta' keskimäärin vastasi näihin yhdeksään muuttujaan. Kansalaisvastauksia ja poliisin käsityksiä verrataan myös tässä yhteydessä keskiarvoista muodostetuilla indekseillä välillä -1 ja +1.

4.3 Kansalaishaastattelun tulokset

4.3.1 Poliisin tehtävien arvojärjestäminen

Kansalaishaastattelussa ihmisiä pyydettiin ilmaisemaan kantansa siitä, miten tärkeinä he pitivät lueteltuja poliisin tehtäviä (20 eri tehtävää) omassa asuinkunnassaan. Kansalaiset joutuivat asettamaan poliisin tehtävät tärkeysasteisiin. Kansalaiset (n=556) pitivät eri tehtäviä olennaisen tärkeänä seuraavasti.

Miten tärkeinä pidätte seuraavia tehtäviä poliisin toiminnassa omassa asuinkunnassanne: ‘olennaisen tärkeä’, ‘tärkeä’, ‘ei kovin tärkeä’ ja ‘ei lainkaan tärkeä’?

Taulukko 2 Poliisin tehtävien tärkeysarvostus: olennaisen tärkeänä pidetyt tehtävät

Olennaisen tärkeänä pidetyt poliisin tehtävät	(%)	(lkm)
1. Väkivaltarikosten selvittäminen	68%	378
2. Huumausainerikosten selvittäminen	65%	361
3. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta	61%	338
4. Nuorisoriikollisuutta ennalta ehkäisevä työ	56%	311
5. Ryöstöjen ja varkauksien selvittäminen	54%	302
6. Väkivaltarikosten ennalta ehkäisevä työ	49%	272
7. Huumausainerikollisuutta ennalta estävä tiedotus ja valistus	47%	263
8. Yleisöltä tulleisiin hälytyksiin ja ilmoituksiin perustuvien tehtävien hoito	41%	229
9. Talousrikosten selvittäminen	39%	217
10. Rikosten ennalta ehkäisevä toiminta yleensä, esim. opetustilaisuudet, luennot	31%	172
11. Poliisin liikennevalvonta maanteilla	30%	169
12. Autovarkauksien selvittäminen	29%	163
13. Pidätettyjen henkilöiden vartiointi ja huolto	29%	161
14. Tiedottaminen liikennesäännöistä ja liikenneturvallisuuteen liittyvistä asioista	25%	138
15. Poliisin jalkapartiointi esim. kaduilla	23%	130
16. Vesiliikenteen valvonta	19%	106
17. Ympäristörikosten torjunta ja tutkinta	16%	90
18. Päihtyneiden huostaanotto	16%	88
19. Lupapalvelujen, kuten aselupien, passien, henkilökorttien ja ajokorttien hoitaminen	14%	78
20. Maastoliikenteen valvonta	10%	58

Poliisin eri tehtävien sisäinen tärkeysarviointi puhelimesta, ‘kuullun perusteella’ on hyvin vaikea ja vaativa tehtävä. Kuitenkin on syytä olettaa, että vastaajat ovat käsitelleet mielessään kutakin tehtävää erikseen ja samalla joutuneet tekemään valintoja annettujen vaihtoehtojen välillä.

Lukuisista rajoituksista huolimatta vastaajat ovat annetun informaation ja olemassa olevien olosuhteiden puitteissa asettaneet poliisin eri tehtäviä tiettyyn arvojärjestykseen, jonka ei tarvinnut olla vielä ehdoton kanta koko asiaan. Laajan kysymyssarjan ideana oli antaa vastaajille mahdollisuus hyvinkin ‘epäloogiseen’ käyttäytymiseen.

Haastattelun päätarkoitus oli ihmisten tuntojen ja käsitysten jonkinasteinen esille saaminen. Se miten hyvin tässä on onnistuttu riippuu monista sekä yleisistä tämän tyyppiin haastatteluihin liittyvistä rajoituksista, että hyvinkin tilannekohtaisista tekijöistä.

Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, että poliisi instituutiona ja arkipäivän toimijana joka tapauksessa on laajasti ihmisten tajunnassa ja tietoisuudessa. Ihmiset antavat eri merkityksiä poliisille ja näiden merkityksenantojen tunnistaminen on yhtenä arvokkaana perustana poliisin tulosarvioinnissa tulevaisuudessa.

4.3.2 Poliisin kaikkein tärkein tehtävä kansalaisten mielestä

Kun eri tehtävien sisäinen tärkeysarviointi, eräänlainen orientoituminen poliisiin ‘tehtävävalikoimaan’ oli tehty, pyydettiin kansalaisia nimeämään kaikkein tärkeimpänä pitämänsä tehtävä niistä viidestä tehtävästä, joita he pitivät tärkeysasteeltaan eniten ‘olen- naisen tärkeänä’. Kansalaiset pitivät kaikkein tärkeimpänä poliisin tehtäviä seuraavasti.

Entä mikä seuraavista tehtävistä on kaikkein tärkein?

Taulukko 3 Kaikkein tärkein tehtävä olennaisen tärkeänä pidetyistä tehtävistä

Kaikkein tärkein olennaisen tärkeänä pidetyistä tehtävistä	(%)	(lkm)
1. Väkivaltarikosten selvittäminen	16%	78
2. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta	13%	62
3. Huumausainerikosten selvittäminen	11%	53
4. Yleisöltä tullessiin hälytyksiin ja ilmoituksiin perustuvien tehtävien hoito	11%	53
5. Nuorisoriikollisuutta ennalta ehkäisevä työ	10%	48
6. Rikosten ennalta ehkäisevä toiminta yleensä, esim. opetustilaisuudet, luennot	7%	33
7. Huumausainerikollisuutta ennalta estävä tiedotus ja valistus	6%	28
8. Ryöstöjen ja varkauksien selvittäminen	5%	23
9. Väkivaltarikosten ennaltaehkäisevä työ	4%	22
10. Poliisin liikennevalvonta maanteilla	4%	21
11. Poliisin jalkapartiointi esim. kaduilla	2%	10
12. Talousrikosten selvittäminen	1%	4
13. Ympäristörikosten torjunta ja tutkinta	1%	4
14. Päihtyneiden huostaanotto	1%	5
15. Lupapalvelujen, kuten aselupien, passien, henkilökorttien ja ajokorttien hoitaminen	1%	3
16. Pidätettyjen henkilöiden vartiointi ja huolto	0%	2
17. Tiedottaminen liikennesäännöistä ja liikenneturvallisuuteen liittyvistä asioista	0%	2
18. Vesiliikenteen valvonta	0%	2
19. Autovarkauksien selvittäminen	0%	1
20. Maastoliikenteen valvonta	0%	1
Ei osannut sanoa	8%	39
yhteensä	100%	494

Yhden tärkeimmän tehtävän nimeäminen on ongelmallista, koska varmastikin jokaisen mielestä poliisilla on useampia tehtäviä. Kysymys on kuitenkin ymmärrettävä niin,

että kansalaisten arvostuksissa jokin poliisin tehtävä on muiden edellä eri syistä, ei siinä mielessä, että muut tehtävät olisivat tarpeettomia. Tämän valinnan tekeminen on hyvin monisidonnainen asia.

Esimerkiksi haastatteluajankohtaan sattunut ja suuren mediatapahtuman luonteen saanut poliisin piiritystilanne yksin ei ohjannut kansalaisten arvovalintoja. Muutoinhan erilaisia valintoja ei olisi tapahtunut. Toisaalta voidaan sanoa, että julkisuudessa ollut poliisin erityistehtävä voitiin mieltää kuuluvaksi useampaankin eniten tärkeys pisteitä saaneesta tehtävästä. Tuolloinhan poliisin rooli sai täysin arkipäiväisestä poliisitoiminnasta poikkeavan kuvan. Poliisin syvimmän olemuksen hahmottaminen tuolloin saattoi olla hyvin vaikeata.

Ehkä yhdeksi kiinnostuksen kohteeksi voitaisiin ottaa se, miksi kuitenkin toisaalta poliisin liikennevalvontaa maanteillä piti niinkin moni (4% vastaajista) poliisin tärkeimpänä tehtävänä ja toisaalta talousrikosten selvittäminen sekä ympäristörikosten torjunta ja tutkinta eivät juuri kenenkään arvostuksissa nousseet korkeammalle sijalle (1% vastaajista).

Ensimmäisen tapauksen kiinnostavuutta lisää se, että liikennevalvonta käsitteenä pitäisi ihmisten mielissä olla selvä ja rajattu. Toisessa tapauksessa luonnollisesti on hahmottamisongelmia ainakin talousrikoskäsitteen osalta, koska onhan se lainsäätäjällekin hyvin monimerkityksinen asia. Sitä vastoin ympäristörikoksen käsite, vaikka siinäkin on monia merkityksiä, olisi kuvitellut luovan todellisia, itseä koskevia mielikuvia luonnon tilasta. Tässä tapauksessahan haastattelija antoi esimerkin ympäristörikoksista: vesien, ilman tai maaperän pilaaminen vaarallisilla myrkyillä.

Poliisin tehtävien luokitteluun yleensäkin on syytä suhtautua hyvin varauksellisesti. Kuitenkin tehtäväluokittelujen avulla haastateltavat ovat voineet hahmottaa ja jäsentää poliisin koko tehtäväkenttää. Luetellut tehtävät ovat synnyttäneet mielikuvia, joita on voitu yhdistää koettuihin tapahtumiin ja suhteuttaa muuhun yhteiskuntaelämään. Lisäksi on otettava huomioon se, että jokainen vastaus on yksilöllinen ja erimerkityksinen.

4.3.3 Tehtävien tärkeysarvostuserot taustamuuttujittain

Seuraavassa käydään läpi tärkeysarvostukset taustamuuttujittain siltä osin kuin vastauksissa oli tilastollisia merkitsevyseroja¹.

Alueelliset arvostuserot

Koska kansalaisten tuli arvioida poliisin tehtävien tärkeyttä nimenomaan omassa asuinkunnassaan, on vastausten alueellinen tarkastelu tärkeää.

Alueellisesti haastateltavat jaettiin pyydetyn taustatiedon (asuinpaikan postinumero) perusteella neljään alueeseen: (1) pääkaupunkiseutu, (2) isot kaupungit; Tampere, Turku, Lahti, Oulu, (3) muut kaupungit ja (4) maaseutu.

¹ Tilastollinen merkitsevysero on seuraava: Ei tilastollisesti merkitsevä, kun $p \geq 0.05$; tilastollisesti melkein merkitsevä, kun $p \leq 0.05$; tilastollisesti merkitsevä, kun $p \leq 0.01$; tilastollisesti erittäin merkitsevä, kun $p \leq 0.001$.

Pääkaupunkiseudulla arvostettiin merkitsevästi enemmän poliisin jalkapartiointia ($p=0$) ja hälytystehtävien hoitoa ($p=0.006$) sekä lupapalveluja ($p=0.042$) kuin muualla maassa. Myös väkivaltarikosten selvittämisen tärkeysarvostuksissa oli alueellisesti hieman eroavuutta (χ^2 -arvoa ei voitu laskea). Pääkaupunkiseudulla tätä tehtävää piti vastaajista olennaisen tärkeänä 82 % ja maaseudulla 68%.

Näihin alueellisiin arvostuseroihin voidaan nähdä perimmäisenä syynä poliisipalvelujen kysyntään vaikuttavat tekijät, kuten väestön määrä ja elämänmenoon liittyvä erilainen tapahtumatiheys. Siellä, missä on ihmisiä on myös enemmän tapahtumia ja poliisipalvelujen suurempi tarve voi ilmetä myös tärkeysarvostusten erona.

Alueellisen tarkastelun perusteella voidaan vetää alustavia johtopäätöksiä poliisin eräiden tehtävien painotuksesta ja voimakkuudesta, eräänlaisesta intensiteettitasosta alueellisesti. Tulkinnan pohjaksi on tärkeysarvostuksia katsottava myös muita sosioekonomisia taustatekijöitä vasten.

Arvostuserot ammattiryhmittäin

Johtavassa asemassa olevat, toimihenkilöt sekä kotiäidit ja -isät arvostivat enemmän poliisin hälytystehtäviä ($p=0$) kuin muut ammattiryhmät.

Lupapalveluja ($p=0$) ja poliisin liikennevalvontaa ($p=0.001$) arvostivat kotiäidit ja -isät muita enemmän. Vähiten näitä tehtäviä arvostivat johtavassa asemassa olevat.

Työttömät arvostivat maastoliikenteen valvontaa ($p=0$) ja liikennesäännöistä tiedottamista ($p=0.005$) enemmän kuin muut ammattiryhmät. Myös näitä tehtäviä arvostivat vähiten yrittäjät.

Maanviljelijät ja emännät sekä työttömät arvostivat päihtyneiden huostaanottotehtävää ($p=0.009$) muita ammattiryhmiä enemmän. Maanviljelijät ja emännät arvostivat myös vesiliikenteen valvontaa ($p=0.038$) muita enemmän.

Ammattiryhmittäin katsottuna tehtävien tärkeysarvostuseroihin näyttäisi osittain vaikuttavan se elämänpiiri, jossa ihminen ammatin tai sosiaalisen aseman puolesta joutuu olemaan.

Arvostuserot koulutuksen mukaan

Ylioppilaat ja korkeakoulututkinnon suorittaneet arvostivat poliisin hälytystehtäviä ($p=0$) muita enemmän.

Ammattikoulututkinnon ja opistotasaisen koulutuksen saaneet sekä kauppakoulun ja teknillisen koulun käyneet arvostivat huumausainerikollisuutta ennalta estävän tiedotuksen ja valituksen tärkeyttä ($p=0$) hieman muita enemmän.

Nuorisorikollisuutta ennalta ehkäisevän työn ($p=0$) tärkeyttä arvostivat selvästi eniten ylioppilaat.

Päihtyneiden huostaanoton ($p=0.002$) tärkeyttä arvostivat eniten kansa- ja peruskoulun sekä kauppakoulun ja teknillisen koulun käyneet.

Väkivaltarikosten ennalta ehkäisevän työn ($p=0.003$) tärkeyttä arvostivat eniten ylioppilaat, opistotasaisen koulutuksen saaneet sekä kauppakoulun ja teknillisen koulun käyneet.

Lupapalveluja ($p=0.014$) arvostivat eniten kansa- ja peruskoulun käyneet.

Liikennesäännöistä tiedottamista ($p=0.025$) arvostivat eniten kauppakoulun ja teknillisen koulun sekä ammattikoulun käyneet.

Maastoliikenteen valvontaa ($p=0.03$) arvostivat eniten kauppakoulun ja teknillisen koulun käyneet sekä opistotasaisen koulutuksen saaneet.

Koulutuksen mukaan tehtävien tärkeysarvostuseroihin saattavat vaikuttaa samanlaiset elämän kokemuspiiriin liittyvät tekijät kuin muidenkin taustamuuttujien kohdalla.

Mielenkiintoista on ehkä se, että nuorisoriikollisuutta ja väkivaltariikollisuutta ennalta ehkäisevää työtä arvostivat eniten ylioppilaat. Toisaalta huumausaineriikollisuutta ennalta estävää tiedotusta ja valistusta pidettiin tärkeänä keskiasteen tutkinnon suorittaneiden piirissä.

Arvostuserot sukupuolen mukaan

Naiset arvostivat miehiä enemmän päihtyneiden huostaanottoa ($p=0$), ympäristörikosten torjuntaa ja tutkintaa ($p=0$), vesiliikenteen valvontaa ($p=0$), maastoliikenteen valvontaa ($p=0$), pidätettyjen henkilöiden vartiointia ja huoltoa ($p=0.001$), huumausaineriikollisuutta ennalta estävä tiedotusta ja valitusta ($p=0.007$), lupapalveluja ($p=0.009$), rikosten ennalta estävä toiminta yleensä ($p=0.029$) sekä poliisin liikennevalvontaa ($p=0.046$).

Mielenkiintoista tässä yhteydessä on se, että tilastollinen analyysi ei tuonut merkittävyyseroja "miesten hyväksi" yhdessäkään tehtävässä. Tärkeysarvostuseroista, joissa naiset pitivät luetelluista 20 tehtävästä peräti yhdeksää (9) tehtävää merkitsevämpänä kuin miehet, voidaan tehdä monenlaisia tulkintoja.

Ehkä ymmärrettävänä esimerkkinä on ympäristörikosten torjunta ja tutkinta, jota naiset pitivät tärkeysasteeltaan merkittävästi tärkeämpänä. Sen sijaan päihtyneiden huostaanoton kohdalla joudutaan kysymään suhtautuvatko naiset tähän tehtävään eräänlaisena huolenpitotehtävänä vai vaativatko he poliisilta voimakkaampaa puuttumista päihtymysongelmaan.

Arvostuserot iän mukaan

Iän mukaan katsottuna ikäryhmässä 46-60 vuotiaat poliisin jalkapartioinnin ($p=0$) tärkeys arvostetaan korkeimmalle.

Lupapalvelujen ($p=0.001$), maastoliikenteen ($p=0.004$) ja vesiliikenteen valvonnan ($p=0.008$) sekä päihtyneiden huostaanoton ($p=0.009$) tärkeyttä arvostettiin eniten ikä-

ryhmässä yli 61 vuotiaat. Tässä ikäryhmässä arvostettiin myös talousrikosten selvittäminen ($p=0.046$) korkealle, samoin kuin ikäryhmässä 36-45 vuotiaat.

4.3.4 Kansalaisten tyytyväisyys poliisin tehtävien hoitoon

Kansalaisia pyydettiin sanomaan mielipiteensä siitä, miten tyytyväisiä he ovat siihen tasoon, jolla poliisi on mainittuja tehtäviä hoitanut ja miten tyytyväisiä he yleensä ovat poliisin toimintaan. Vastausvaihtoehdot olivat 'erittäin tyytyväinen', 'melko tyytyväinen', 'ei kovin tyytyväinen' ja 'ei lainkaan tyytyväinen'.

Kansalaiset olivat eri tehtävien hoitoon 'erittäin tyytyväisiä' seuraavasti.

Miten tyytyväinen olette siihen tasoon, jolla poliisi on seuraavia asioita hoitanut?

Taulukko 4 Kansalaisten tyytyväisyys poliisin tehtävien hoitoon

Erittäin tyytyväisten osuus poliisin eri tehtävissä		(%)	(lkm)
1.	Lupapalvelujen hoitaminen	31%	170
2.	Poliisin liikennevalvonta maanteillä	14%	76
3.	Tiedottaminen liikennesäännöistä ja liikenneturvallisuuteen liittyvistä asioista	13%	70
4.	Yleisöltä tulleisiin hälytyksiin ja ilmoituksiin perustuvien tehtävien hoito	12%	64
5.	Päihtyneiden huostaanotto	10%	53
6.	Väkivaltarikosten selvittäminen	9%	23
7.	Pidätettyjen henkilöiden vartiointi ja huolto	8%	45
8.	Huumausainerikollisuutta ennalta estävä tiedotus ja valistus	8%	44
9.	Ryöstöjen ja varkauksien selvittäminen	7%	38
10.	Huumausainerikosten selvittäminen	7%	38
11.	Vesiliikenteen valvonta	7%	38
12.	Rikosten ennalta ehkäisevä toiminta yleensä	6%	31
13.	Poliisin jalkapartiointi	5%	28
14.	Ympäristörikosten torjunta ja tutkinta	4%	24
15.	Nuorisoriikollisuutta ennalta ehkäisevä työ	4%	23
16.	Autovarkauksien selvittäminen	4%	23
17.	Maastoliikenteen valvonta	4%	23
18.	Väkivaltarikosten ennalta ehkäisevä työ	3%	17
19.	Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta	3%	17
20.	Talousrikosten selvittäminen	1%	8

Kokonaisuudessaan kansalaiset olivat tyytyväisiä poliisin toimintaan. Melko tyytyväisiä oli 81% ja erittäin tyytyväisiä 13%.

Arvostuserot alueittain

Alueellisesti tarkasteltuna ainoastaan tyytyväisyydessä vesiliikenteen valvontaan ($p=0.008$) oli tilastollisia merkitsevyyseroja. Tämän tehtävän hoitamiseen oltiin alueellisessa ryhmässä 'muut kaupungit' muita tyytyväisempiä.

Arvostuserot ammattiryhmittäin

Kotiäidit ja -isät olivat eniten erittäin tyytyväisiä sekä vesiliikenteen ($p=0.01$) että maastoliikenteen valvontaan ($p=0.034$) muihin ammattiryhmiin verrattuna.

Huumausainerikollisuutta ennalta estävään tiedottamiseen ja valistamiseen ($p=0$), autovarkauksien selvittämiseen ($p=0.038$), liikennesäännöistä tiedottamiseen ($p=0.045$) ja rikosten ennalta ehkäisevään toimintaan yleensä ($p=0.045$) oltiin eniten erittäin tyytyväisiä kotiäitien ja -isien sekä opiskelijoiden piirissä.

Lupapalvelujen hoitamiseen ($p=0.008$) oltiin eniten erittäin tyytyväisiä kotiäitien ja -isien (69%), johtavassa asemassa olevien (40%), toimihenkilöiden (38%), yrittäjien (38%) sekä opiskelijoiden (35%) piirissä.

Arvostuserot koulutuksen mukaan

Koulutuksen mukaan katsottuna tyytyväisyysarvostuksissa ei ollut tilastollisia merkitsevyyseroja lainkaan.

Arvostuserot sukupuolen mukaan

Naiset olivat miehiä enemmän erittäin tyytyväisiä lupapalvelujen hoitamiseen ($p=0.042$) ja maastoliikenteen valvontaan ($p=0.05$).

Sen sijaan miehet olivat naisia tyytyväisempiä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ($p=0.006$).

Arvostuserot iän mukaan

Huumausainerikollisuutta ennalta estävään tiedotukseen ja valistukseen ($p=0$) oltiin eniten erittäin tyytyväisiä ikäryhmässä alle 25-vuotiaat (23%) ja vähiten ikäryhmässä yli 61 vuotiaat (4%).

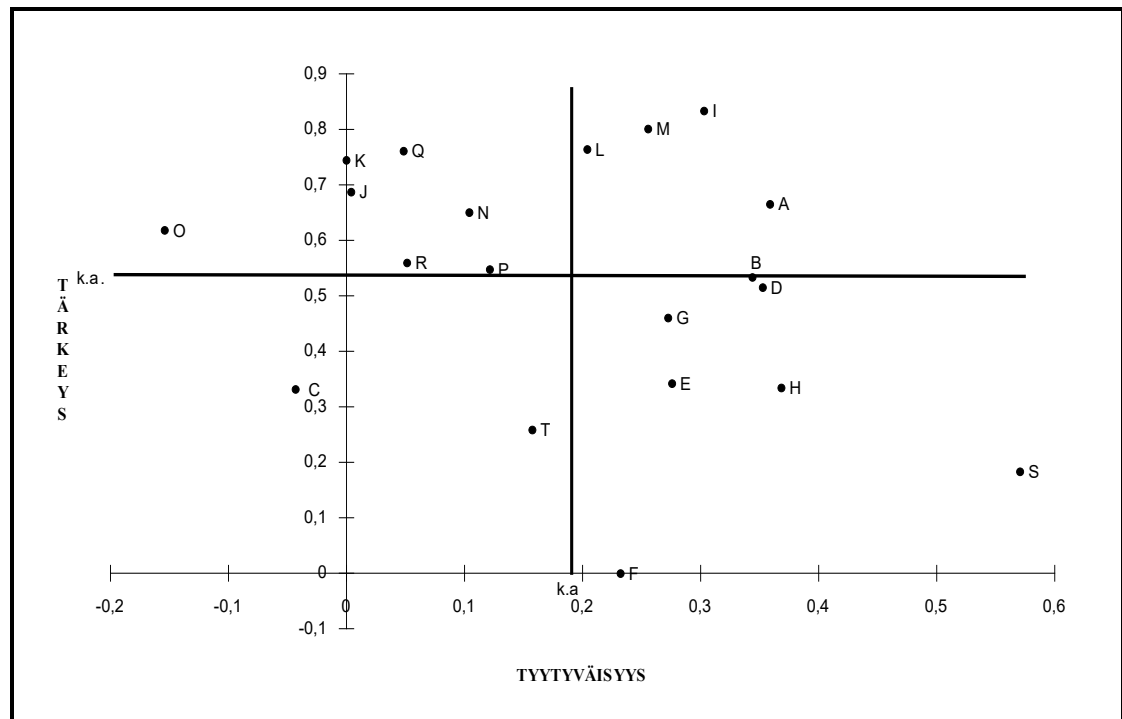
Autovarkauksien selvittämiseen ($p=0.003$) oltiin eniten erittäin tyytyväisiä ikäryhmissä 26-35 vuotiaat (8%) ja alle 25 vuotiaat (7%) ja vähiten ikäryhmissä 36-45 vuotiaat (2%) ja 46-60 vuotiaat (2%).

Ryöstöjen ja varkauksien selvittämiseen ($p=0.039$) oltiin eniten erittäin tyytyväisiä ikäryhmässä 26-35- vuotiaat (13%) ja vähiten ikäryhmissä 46-60 vuotiaat (4%) ja yli 61 vuotiaat (4%).

Rikosten ennalta ehkäisevään toimintaan ($p=0.005$) oltiin eniten erittäin tyytyväisiä ikäryhmissä alle 25 vuotiaat (11%) ja 26-35 vuotiaat (11%) ja vähiten ikäryhmissä 36-45 vuotiaat (2%) ja 46-60 vuotiaat (2%).

4.3.5 Poliisin tehtävien arvojärjestäminen: nelikenttäanalyysi arvostuksista

Kun kansalaisten antamia tärkeys- ja tyytyväisyysarvostuksia katsotaan yhdessä voidaan päästä lähemmäksi kysymystä siitä, mitkä haastattelussa luetelluista poliisin tehtävistä ovat merkityksellisiä. Seuraavasta kuviosta nähdään miten poliisin tehtävät sijoittuvat tärkeys- ja tyytyväisyysakselilla¹.



A	Yleisöltä tullessiin hälytyksiin ja ilmoituksiin perustuvien tehtävien hoito	K	Nuorisorikollisuutta ennalta ehkäisevä työ
B	Pidätettyjen henkilöiden vartiointi ja huolto	L	Ryöstöjen ja varkauksien selvittäminen
C	Poliisin jalkapartiointi esimerkiksi kaduilla	M	Huumausainerikosten selvittäminen
D	Poliisin liikennevalvonta maanteillä	N	Huumausainerikollisuutta ennalta estävä tiedotus ja valistus
E	Vesiliikenteen valvonta	O	Talousrikosten selvittäminen
F	Maastoliikenteen valvonta	P	Rikosten ennalta ehkäisevä toiminta yleensä, esim. opetustilaisuudet ja luennot
G	Tiedottaminen liikennesäännöistä ja liikenneturvallisuuteen liittyvistä asioista	Q	Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta
H	Päihtyneiden huostaanotto	R	Autovarkauksien selvittäminen
I	Väkivaltarikosten selvittäminen	S	Lupapalvelujen, kuten aselupien, passien, henkilökorttien ja ajokorttien hoitaminen
J	Väkivaltarikosten ennalta ehkäisevä työ	T	Ympäristörikosten torjunta ja tutkinta

Kuva 7 Poliisin tehtävien sijoittuminen tärkeys- ja tyytyväisyysulottuvuuksilla -1...+1

¹ Kuviossa tärkeys- ja tyytyväisyysindeksit on muodostettu siten, että tärkeysaste 'ei lainkaan tärkeä' saa arvon -2, 'ei kovin tärkeä' arvon -1, 'tärkeä' arvon +1 ja 'olennaisen tärkeä' arvon +2. Tyytyväisyysasteiden kanssa on menetelty samoin. Muodostetulla neljällä arvoulottuvuudella on laskettu keskiarvoihin perustuvat indeksit. Kuviossa nämä indeksit on muokattu välille -1 ja +1.

Kansalaisten tärkeys- ja tyytyväisyysarvostukset on kuviossa jaettu vastausten keskiarvojen perusteella neljään lohkoon.

Kuviosta nähdään (oikea lohko ylhäällä), että korkeimmalle sijalle tärkeys- ja tyytyväisyysarvostuksissa sijoittuvat väkivaltarikosten, (**I**) huumausainerikosten (**M**), ryöstöjen ja varkauksien (**L**) selvittäminen sekä hälytystehtävien hoito (**A**). Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta (**Q**) ja autovarkauksien selvittäminen (**R**) sijoittuvat myös korkealle (vasen lohko ylhäällä). Myös pidätettyjen henkilöiden vartiointi- ja huoltotehtävä (**B**) sijoittuu lähelle korkeimmalle arvostettujen tehtävien lohkoa.

Talousrikosten selvittämistä (**O**) pidetään tärkeänä, mutta siihen tasoon, jolla sitä on hoidettu ollaan tyytymättömiä (negatiivinen arvo). Poliisin jalkapartiointi (**C**) jää selvästi sekä tärkeys- että tyytyväisyysarvostuksissa matalalle (vasen lohko alhaalla). Toisaalta lupapalvelujen hoitoon (**S**) ollaan erittäin tyytyväisiä, mutta sitä ei tehtävänä pidetä kovin tärkeänä (oikea lohko alhaalla).

Kuviosta voidaan nähdä, että myös poliisitoiminnan ennalta estävä ja ehkäisevä luonne¹ saa hyvän arvostuksen kansalaisten keskuudessa. Huumausainerikollisuutta ennalta estävä tiedotus ja valistus (**N**), rikosten ennalta estävä toiminta yleensä (**P**), väkivaltarikosten ennalta ehkäisevä työ (**J**) ja nuorisorikollisuutta ennalta ehkäisevä työ (**K**) sijoittuvat tärkeys- ja tyytyväisyysarvostuksissa keskiarvon yläpuolelle (vasen lohko ylhäällä).

¹ Tässä yhteydessä on muistettava se, että luetellut ennalta estävät ja ehkäisevät poliisin tehtävät eivät ole mitään irrallisia tehtäviä, vaan ne voivat sisältyä kaikkeen poliisitoimintaan. Kysymyksillä haluttiin nimenomaan saada selville minkälaisen aseman tämä tehtäväelementti saa poliisitoiminnan kokonaisarvostuksessa. Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1990-94 ennalta estävä toiminta tuotiin osaksi muuta poliisitoimintaa.

4.3.6 Faktorianalyysi tärkeisarvostuksista

SPSS-ohjelman faktorianalyysillä muodostui **kolme perusulottuvuutta**: ennalta ehkäisevä poliisitoiminta, valvonta ja rikosten selvittäminen (suluissa latautumisarvot).

1. Ennalta estävä ja ehkäisevä poliisitoiminta	2. Valvonta	3. Rikosten selvittäminen
Huumausainerikollisuutta ennalta estävätiedotus ja valistus (0.75109)	Maastoliikenteen valvonta (0.74267)	Ryöstöjen ja varkauksien selvittäminen (0.73778)
Nuorisorikollisuutta ennalta ehkäisevä työ (0.71758)	Vesiliikenteen valvonta (0.69745)	Väkivaltarikosten selvittäminen (0.67972)
Väkivaltarikosten ennalta ehkäisevä työ (0.70921)	Poliisin liikennevalvonta maanteilla (0.62347)	Huumausainerikosten selvittäminen (0.58314)
Rikosten ennalta ehkäisevä toiminta yleensä (0.54102)	Lupapalvelujen hoitaminen (0.62173)	Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta (0.58047)
	Päihtyneiden huostaanotto (0.52730)	Autovarkauksien selvittäminen (0.51054)

Tulokset:

Faktori	Ominaisarvo	Yksittäisen faktorin selitysosuus	Kumulatiivinen selitysosuus
1	3.17596	15,9	15,9
2	1.29112	6,5	22,3
3	0.81598	4,1	26,4

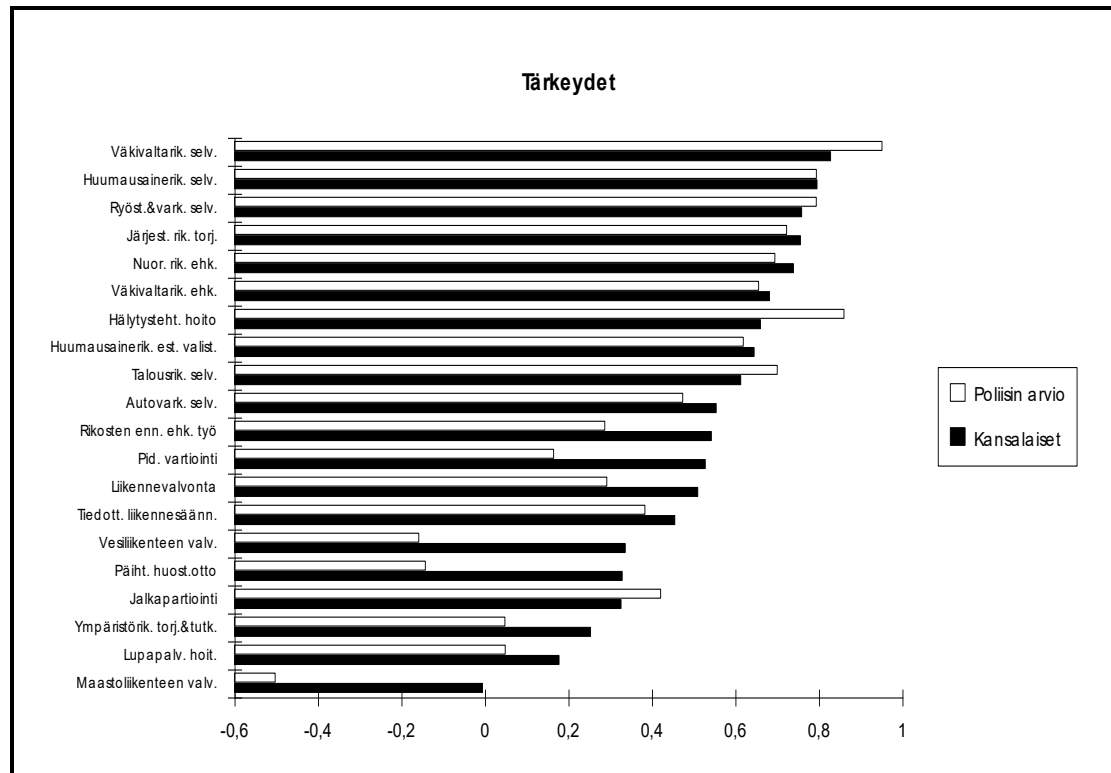
Taulukosta nähdään kuinka paljon faktori selittää muuttujien vaihtelusta.

Kaikkien vastaajien joukosta on nähtävissä, että ennalta estävä ja ehkäisevä toiminta koetaan tärkeimmäksi poliisin työssä. Selvitysfaktorin ominaisarvo on pienin eli sitä pidetään vähemmän tärkeänä kuin valvonta- ja ehkäisyfaktoreita.

4.4 Poliisikyselyn tulokset

4.4.1 Tärkeysarvostusten tunnistaminen

Poliisin henkilöstöä pyydettiin arvioimaan sitä, mitä kansalaiset mahdollisesti vastasivat puhelinhaastattelussa heille esitettyihin kysymyksiin. Seuraavassa kuviossa esitetään miten kansalaisten poliisin eri tehtäviin osoittamat tärkeysarvostukset ja poliisin arvio tästä eroaa toisistaan.



Kuva 8 Poliisin arvio kansalaisten poliisin tehtäviin kohdistamista tärkeysarvostuksista ulottuvuudella -1...+1

Kuviosta nähdään, että poliisi olettaa kansalaisten pitävän väkivaltarikosten selvittämistä, hälytystehtävien hoitoa, talousrikosten selvittämistä ja poliisin jalkapartiointia huomattavasti tärkeämpänä.

Toisaalta kansalaiset pitävät rikosten ennalta ehkäisevää työtä, pidätettyjen vartiointia ja huoltoa, liikennevalvontaa, vesiliikenteen valvontaa, päihtyneiden huostaanottoa, ympäristörıkosten torjuntaa ja tutkintaa, lupapalveluja sekä maastoliikenteen valvontaa huomattavasti tärkeämpänä kuin poliisi arvioi.

Ehkä mielenkiintoista vertailuasetelmassa on se, että poliisi arvioi päihtyneiden huostaanottotehtävän tärkeyden negatiiviseksi. Tähän saattaa luonnollisena selityksenä olla tämän tehtävän tietoinen vähentäminen poliisin tehtävänä.

Sen sijaan täysin yhtenevä on kansalaisten arvostukset ja poliisin arvio huumausainerikosten selvittämisen tärkeydestä. Poliisin arvio kansalaisten arvostuksista ryöstöjen ja

varkauksien selvittämisestä, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta, nuorisorikollisuutta sekä väkivaltarikollisuutta ennalta ehkäisevästä työstä ja huumausainerikollisuutta ennalta estävästä tiedotuksesta ja valistuksesta on myös melko yhtenevä.

Tärkeysarviointi organisaatiotasoin

Kun poliisin arviointia kansalaisten tärkeysarvostuksista katsotaan organisaatiotasoin on eräiden tehtävien osalta huomattavaa eroavaisuutta. Seuraavassa käydään läpi ne tehtävät, joiden tärkeyden arvioinnissa on tilastollisia merkitsevyyseroja.

Jalkapartioinnin ($p=0.046$) osalta poliisin ylijohdossa ja lääninjohdoissa arvioidaan kansalaisten pitävän tätä tehtävää enemmän olennaisen tärkeänä (47%) kuin muilla poliisin organisaatiotasoin arvioidaan (kansalaisista 24% piti tätä tehtävää olennaisen tärkeänä) Paikallispoliisista 18% ja valtakunnallisen yksikön alue-/piiritasosta 16% arvioi kansalaisten pitävän tätä tehtävää "ei kovin tärkeänä". Kokonaisuudessaan poliisi oletti kansalaisten pitävän tätä tehtävää huomattavasti tärkeämpänä. Poliisin jalkapartioinnin tärkeysarvostus arvioitiin parhaiten paikallispoliisissa.

Poliisin liikennevalvontaa maanteilla ($p=0.013$) arvioitiin kansalaisten keskuudessa pidettävän eniten "olennaisen tärkeänä" paikallispoliisissa (13%) ja valtakunnallisen yksikön alue-/piiritasolla (13%). Poliisin ylijohdosta 2% arvioi kansalaisten pitävän tätä tehtävää "olennaisen tärkeänä" ja 6% "ei lainkaan tärkeänä". Kokonaisuudessa kansalaiset pitivät tätä tehtävää huomattavasti tärkeämpänä kuin poliisi oletti. Poliisin liikennevalvonnan tärkeysarvostus arvioitiin parhaiten paikallispoliisissa.

Lupapalveluja ($p=0.05$) arvioitiin kansalaisten pitävän eniten "olennaisen tärkeänä" paikallispoliisissa (12%) ja vähiten "olennaisen tärkeänä" poliisin ylijohdossa (2%). Myös lupapalvelujen tärkeysarvostus arvioitiin parhaiten paikallispoliisissa.

Tärkeysarviointi henkilöstöryhmittäin

Henkilöstöryhmittäin katsottuna poliisin arvioinnissa kansalaisten poliisin tehtäviin kohdistamissa tärkeysarvostuksissa on tilastollisesti merkitseviä eroja¹ viiden tehtävän osalta. Ympäristörikosten torjuntaa ja tutkintaa ($p=0$) arvioi kansalaisten pitävän eniten "olennaisen tärkeänä" poliisin muu henkilöstö (10%) ja vähiten "olennaisen tärkeänä" poliisijohto (6%). Kansalaisethan arvostivat tämän tehtävän huomattavasti tärkeämmäksi kuin poliisi kokonaisuudessaan oletti. Parhaiten ympäristörikosten torjunnan ja tutkinnan tärkeysarvostus tunnistettiin poliisin muussa henkilöstössä. Tässä yhteydessä joudutaankin kysymään miten poliisihenkilöstössä suhtaudutaan tähän tehtävään.

Maastoliikenteen valvontaa ($p=0$) arvioi pidettävän "olennaisen tärkeänä" poliisin muusta henkilöstöstä 2%, "tärkeänä" 23% ja ei "lainkaan tärkeänä" 22%. "Ei lainkaan tärkeänä" arvioi pidettävän tätä tehtävää poliisipäällystöstä 29% ("olennaisen tärkeä-

¹ Tilastollinen merkitsevyysero on seuraava: Ei tilastollisesti merkitsevä, kun $p \geq 0.05$; tilastollisesti melkein merkitsevä, kun $p \leq 0.05$; tilastollisesti merkitsevä, kun $p \leq 0.01$; tilastollisesti erittäin merkitsevä, kun $p \leq 0.001$.

nä" 0%), poliisimiehistöstä 27% ("olennaisen tärkeänä" 0%) ja poliisijohdosta 26% ("olennaisen tärkeänä" 1%). Poliisialipäällystöstä 77% arvioi tätä tehtävää pidettävän "ei kovin tärkeänä". Kansalaisten arvostushan tämän tehtävän suhteen jäi melko neutraaliksi. Kokonaisuudessaan poliisi arvioi tämän tehtävän tärkeysulottuvuuden negatiiviseksi (-0.5). Parhaiten maastoliikenteen valvonnan tärkeysarvostuksen tunnisti poliisin muu henkilöstö.

Lupapalvelujen hoitamista ($p=0.004$) arvioi pidettävän "olennaisen tärkeänä" poliisin muusta henkilöstöstä 19% ja "tärkeänä" 41%. Poliisialipäällystöstä arvioi tätä tehtävää pidettävän "olennaisen tärkeänä" 13% ja "tärkeänä" 40%, poliisijohdosta "olennaisen tärkeänä" 9% ja "tärkeänä" 57%. Kansalaiset pitivät tätä tehtävää kuitenkin tärkeämpänä kuin mitä poliisi oletti. Parhaiten lupapalvelujen tärkeysarvostuksen tunnisti poliisin muu henkilöstö.

Poliisin jalkapartiointia ($p=0.016$) arvioi pidettävän "olennaisen tärkeänä" poliisin muusta henkilöstöstä 33% ja poliisijohdosta 32% (kansalaiset 23%). Kokonaisuudessaan poliisi oletti tämän tehtävän tärkeysarvostuksen suuremmaksi. Parhaiten poliisin jalkapartioinnin tärkeysarvostuksen tunnisti poliisialipäällystö ("olennaisen tärkeä" 23%, "tärkeä" 53%).

Pidätettyjen henkilöiden vartiointia ja huoltoa ($p=0.023$) arvioi pidettävän "olennaisen tärkeänä" poliisialipäällystöstä 16% (kansalaiset 29%) ja poliisin muusta henkilöstöstä 13%. Kansalaisethan arvostivat tämän tehtävän korkeammalle kuin mitä poliisi oletti. Parhaiten pidätettyjen henkilöiden vartioinnin ja huollon tärkeysarvostuksen tunnisti poliisialipäällystö ja poliisin muu henkilöstö.

Tärkeysarviointi ikäryhmittäin

Ikäryhmittäin katsottuna poliisin arvioinnissa kansalaisten poliisin tehtäviin kohdistamissa tärkeysarvostuksissa on tilastollisesti merkitseviä eroja¹ kolmen tehtävän osalta.

Ikäryhmissä alle 25 vuotiaat ja 25-34 vuotiaat oltiin muita ikäryhmiä enemmän sitä mieltä, etteivät kansalaiset pidä päihtyneiden huostaanottotehtävää ($p=0.044$) ja ympäristörikosten torjuntaa ja tutkintaa ($p=0.031$) kovin tärkeänä poliisin tehtävänä.

Toisaalta ikäryhmässä yli 55 vuotiaat olivat eniten niitä (8%), jotka olettivat, etteivät kansalaiset pidä päihtyneiden huostaanottotehtävää lainkaan tärkeänä.

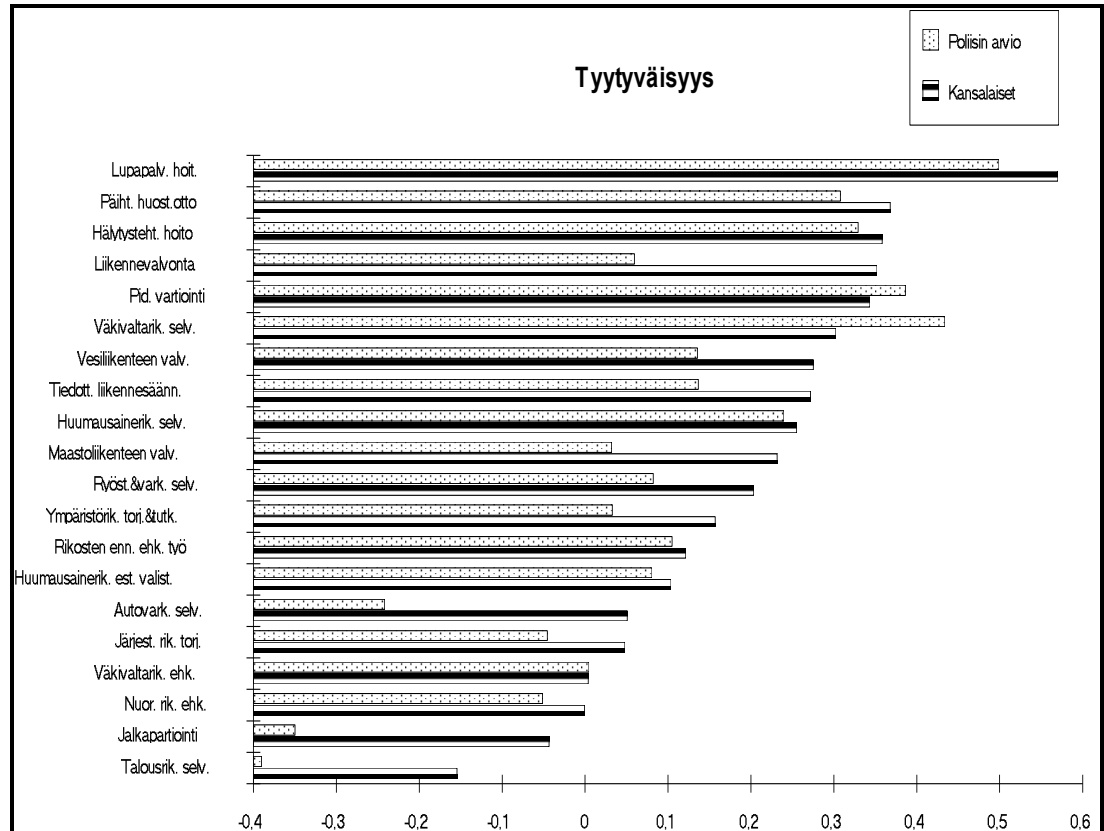
Ikäryhmässä yli 55 vuotiaat oli oltiin muita ikäryhmiä enemmän myös sitä mieltä, ettei kansalaiset pidä rikosten ennalta ehkäisevää toimintaa ($p=0.03$) lainkaan tärkeänä.

Yli 55 vuotiaat olettivat, etteivät kansalaiset pidä myöskään ympäristörikosten torjuntaa ja tutkintaa ($p=0.031$) lainkaan tärkeänä.

¹ Tilastollinen merkitsevyys on seuraava: Ei tilastollisesti merkitsevä, kun $p \geq 0.05$; tilastollisesti melkein merkitsevä, kun $p \leq 0.05$; tilastollisesti merkitsevä, kun $p \leq 0.01$; tilastollisesti erittäin merkitsevä, kun $p \leq 0.001$.

4.4.2 Tyytyväisyysarvostusten tunnistaminen

Poliisin arvio siitä, miten tyytyväisiä kansalaiset olivat siitä tasosta, jolla poliisi on tehtäviään hoitanut ilmenee seuraavasta kuviosta.



Kuva 9 Poliisin arvio kansalaisten tyytyväisyydestä poliisin tehtävien hoitoon ulottuvuudella -1...+1

Kuviosta nähdään, että poliisi arvioi kansalaisten tyytyväisyys tason alhaisemmaksi kaikissa muissa tehtävissä paitsi pidätettyjen vartiointissa ja huollossa sekä väkivaltarikosten selvittämisessä.

Väkivaltarikoksia ennalta ehkäisevän työn tyytyväisyystasosta kansalaisten arvostukset ja poliisin arvio tästä oli yhtenevä. Poliisin arvioinnille löytyy luonnollisia selityksiä, mutta silti jää sijaa erilaisille tulkinnoille. Väkivaltarikosten selvittäminen on Suomessa korkealla tasolla ja siksi on luonnollista, että poliisi olettaa kansalaisten olevan tähän tyytyväisempiä.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntamahdollisuudet ja autovarkauksien sekä ryöstöjen ja varkauksien selvittämiskapasiteetti on paremmin poliisin tietoisuudessa ja siksi poliisi olettaa kansalaisten olevan "vähemmän" tyytyväisiä näiden rikosten selvittämistason.

Kuviosta voidaan myös nähdä, että poliisi arvioi negatiiviseksi tyytyväisyystason autovarkauksien selvittämiseen (-0.25) ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan (-0.15), kun kansalaisten tyytyväisyysarvostus näiden tehtävien osalta on hieman positiivinen.

Tyytyväisyysarviointi organisaatiotasoin

Seuraavassa käydään läpi ne tehtävät, joiden tyytyväisyysarvostusten arvioinnissa on tilastollisia merkitsevyyseroja.

Huumausainerikosten selvittämisen tyytyväisyystaso tunnistettiin parhaiten paikallispoliisissa ($p=0.005$), jossa 6% arvioi tämän tehtävän tyytyväisyystason "erittäin tyytyväiseksi" (kansalaiset 7%) ja "melko tyytyväiseksi" 66% (kansalaiset 58%). Sen sijaan valtakunnallisen yksikön alue-/piiritasolla 16% vastaajista arvioi tyytyväisyystason "erittäin tyytyväiseksi".

Liikennesäännöistä tiedottamisen ja liikenneturvallisuuteen liittyvien asioiden tyytyväisyystaso tunnistettiin parhaiten poliisin ylijohdossa ($p=0.035$), jossa 6% vastaajista arvioi tyytyväisyystason "erittäin tyytyväiseksi" (kansalaiset 13%) ja toisaalta "ei kovin tyytyväiseksi" 18% (kansalaiset 25%).

Myös maastoliikenteen valvonnan tyytyväisyystaso tunnistettiin parhaiten poliisin ylijohdossa (0.05), jossa 6% vastaajista arvioi tyytyväisyystason "erittäin tyytyväiseksi" (kansalaiset 4%) ja "melko tyytyväiseksi" 49% (kansalaiset 49%) ja toisaalta "ei lainkaan tyytyväiseksi" 4% vastaajista (kansalaiset 4%). Sen sijaan valtakunnallisen yksikön alue-/piiritasolla peräti 16% vastaajista arvioi tyytyväisyystasoksi "ei lainkaan tyytyväinen".

Tyytyväisyysarviointi henkilöstöryhmittäin

Ryöstöjen ja varkauksien selvittämisen tyytyväisyystason tunnisti parhaiten poliisimiehistö ($p=0$), josta 5% arvioi tyytyväisyystason "erittäin tyytyväiseksi" (kansalaiset 7%) ja "melko tyytyväiseksi" 58% (kansalaiset 60%). Sen sijaan poliisipäällystöstä peräti 53% arvioi tyytyväisyystason "ei kovin tyytyväiseksi".

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tyytyväisyystason tunnisti parhaiten poliisimiehistö ($p=0.011$), josta 3% arvioi tyytyväisyystason "erittäin tyytyväiseksi" (kansalaiset 3%) ja "melko tyytyväiseksi" 54% (kansalaiset 47%). Poliisialipäällystöstä peräti 71% arvioi tyytyväisyystason "ei kovin tyytyväiseksi".

Maastoliikenteen tyytyväisyystason tunnisti melko hyvin poliisimiehistö ($p=0.016$), josta 3% arvioi tyytyväisyystason "erittäin tyytyväiseksi" (kansalaiset 4%) ja "melko tyytyväiseksi" 50% (kansalaiset 49%). Tässä yhteydessä on muistettava, että kansalaishaastattelussa peräti 28% vastaajista ei osannut sanoa tyytyväisyyttään tämän tehtävän suhteen.

Rikosten ennalta ehkäisevän toiminnan tyytyväisyystason tunnisti parhaiten poliisimiehistö ($p=0.021$), josta 6% arvioi tyytyväisyystason "erittäin tyytyväiseksi" (kansalaiset 6%) ja "melko tyytyväiseksi" 49% (kansalaiset 51%).

Tyytyväisyyden poliisin toimintaan kokonaisuudessaan tunnisti parhaiten poliisimiehistö ($p=0.013$), josta 7% arvioi tyytyväisyystason "erittäin tyytyväiseksi" (kansalaiset 13%) ja "melko tyytyväiseksi" 90% (kansalaiset 81%).

Tyytyväisyysarviointi ikäryhmittäin

Seuraavassa käydään läpi ne tehtävät, joiden tyytyväisyysarvostusten arvioinnissa on tilastollisia merkitsevyyseroja.

Ikäryhmässä alle 25 vuotiaat oltiin muita enemmän sitä mieltä, että kansalaiset ovat erittäin tyytyväisiä poliisin hälytystehtävien hoitoon ($p=0.007$).

Ikäryhmässä 45-54 vuotiaat oltiin muita enemmän sitä mieltä, etteivät kansalaiset ole lainkaan tyytyväisiä ryöstöjen ja varkauksien selvittämiseen ($p=0.006$).

Yli 55 vuotiaat olivat muita enemmän sitä mieltä, etteivät kansalaiset ole kovin tyytyväisiä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ($p=0.005$).

Ikäryhmässä 25-34 vuotiaat yli puolet oli sitä mieltä, etteivät kansalaiset pidä ympäristörikosten torjunnan ja tutkinnan tasoa kovin tyydyttävänä ($p=0$). Toisaalta alle 25 vuotiaista 26 prosenttia oletti kansalaisten olevan erittäin tyytyväisiä tämän tehtävän hoitoon.

4.5 Poliisin tehtäväroolia selventäviä kysymyksiä

4.5.1 Tietojen saanti poliisitoiminnasta

Kansalaisilta kysyttiin (1) miten hyvin he saavat tietoa poliisin toiminnasta sekä (2) sitä mistä asioista he haluaisivat mahdollisesti saada enemmän tietoa. Näillä kysymyksellä haluttiin selvittää sitä, miten kiinnostuneita kansalaiset ovat poliisin toimintaa kohtaan.

Seuraavassa taulukossa on kansalaisten vastaukset ensimmäiseen kysymykseen ja poliisin arvio vastauksista.

Taulukko 5 Kansalaisten tietojensaantitaso poliisin toiminnasta

Saa tietoa	Kansalaismielipide %-jakauma	Poliisin arvio %-jakauma
Erittäin hyvin	8	2
Melko hyvin	50	31
Ei kovin hyvin	35	60
Huonosti	6	7
Ei osaa sanoa	1	0
yhteensä	100	100

Kuten taulukosta nähdään kansalaisista puolet saa mielestään melko hyvin tietoa poliisin toiminnasta, kun poliisin koko henkilöstöstä yli puolet arvioi, että kansalaiset eivät saa tietoa kovin hyvin.

Luonnollisesti vastauksiin ja arvioihin vaikuttaa se, mitä tiedolla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Kansalaisilla voi olla halua tietää enemmän poliisin toiminnasta, mutta poliisi voi arvioida samaa kysymystä niin, ettei kansalaisilla todellisuudessa ole mahdollisuutta saada enempää tietoa poliisin toiminnasta.

Joka tapauksessa kysymys on tarpeellinen siinä mielessä, että saataisiin selville:

1. Yleiskiinnostus poliisin toimintaa kohtaan
2. Halukkuus ja mahdollisuus lisätä informaatiota poliisin operatiivisesta toiminnasta
3. Mahdollisuudet aktiivisemmän informoinnin ja tiedotuksen kautta lisätä kansalaisten ja poliisin vuorovaikutusta ja edelleen poliisin ydintehtävien selkeyttämistä.

Tietojen saantiin liittyvällä toisella kysymyksellä tavoiteltiin konkreettisuutta edellä esitettyihin kolmeen näkökohtaan. Seuraavassa taulukossa on kansalaisten vastaukset ja poliisin arvio siitä, mistä asioista haluttaisiin saada enemmän tietoa.

Taulukko 6 Kansalaisten tietojensaantitarve

Haluttiin enemmän tietoa:	Kansalaismielipide %-jakauma	Poliisin arvio %-jakauma
Selvitettyjen rikosten määrät	24	9
Erilaisten rikosten määriä	17	6
Tietoja siitä, miten rikoksia selvitetään	34	23
Tietoja ja ohjeita, miten voi välttää joutumasta rikoksen uhriksi	71	54
Muuta (kysyttiin mitä)	11	5
Ei mistään	3	0
Ei osannut sanoa	3	3
yhteensä	100	100

Kansalaisista peräti 71% halusi saada tietoja ja ohjeita, miten voi välttää joutumasta rikoksen uhriksi. Tällä vastauksella voi olla monia merkityksiä: se voidaan:

- (1) tulkita todelliseksi huolestuneisuudeksi mahdollisuudesta joutua rikoksen uhriksi;
- (2) ilmaisuksi siitä, että on myös itse huolehdittava turvallisuudestaan; tai
- (3) valistuneeksi ennalta ehkäisyksi.

Siihen nähden, että vain 6% vastaajista ilmoitti joutuneensa rikoksen kohteeksi viimeisen vuoden aikana ja että peräti 83% vastaajista on sitä mieltä, että houkuttelevuus rikolliseen toimintaan on lisääntynyt viimeisen kolmen vuoden aikana, voidaan vastauksellakin valistuneen ennalta ehkäisyn näkökulmaa pitää hyvinkin mahdollisena tietojensaantimotiivina. Joka tapauksessa rikoksella ei tässä yhteydessä oletettavasti ymmärretä vain perinteisiä väkivaltarikoksia.

Se, että rikoskäsite on vastaajien mielissä laaja ilmenee niistä yksilöidyistä tietojensaantikohteista (11 % vastaajista). Lisätietoa haluttiin muun muassa 'rikosten syistä ja motiiveista', 'miten yleisö voi vaikuttaa rikosten selvittämiseen', 'miten suojautua huumausaineiden vaikutuksen alaiselta', 'mitä tuloksia saatu talous- ja ympäristörikosten kohdalta', 'nuorisoriikollisuuden ehkäisyydestä', 'jos joutuu rikoksen uhriksi, mitä tasan siinä tilanteessa on tehtävä'.

Kansalainen-poliisi suhteen kehittämisen kannalta tärkeää on havaita se, että vastaajista 34% halusi saada tietoja siitä, miten rikoksia selvitetään. Tämä toivomus voidaan ymmärtää myös niin, että kansalaiset haluavat saada selvyyttä siitä, minkälainen voimavarapapiteetti poliisilla kokonaisuudessaan on tutkia ja torjua rikoksia.

Poliisin arviossa kansalaisten tietojensaantitarpeesta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että poliisi olettaa kansalaisten haluavan vähemmän rikosmäärätietoja.

4.5.2 Poliisin valtuudet

Puhelinhaastattelussa kansalaisilta kysyttiin ovatko poliisin valtuudet riittävät vai pitäisikö niitä lisätä tai vähentää. Seuraavassa taulukossa on kansalaisten vastaukset tähän kysymykseen ja poliisin arvio vastauksista:

Taulukko 7 Kansalaismielipide poliisin valtuuksista

Kysymys	Kansalaismielipide %-jakauma	Poliisin arvio %-jakauma
Valtuuksia pitäisi lisätä (mihin)	55	48
Nykyiset valtuudet riittävät	42	49
Valtuuksia voisi vähentää (mistä)	1	2
Ei osannut sanoa	3	1
yhteensä	100	100

Poliisivaltuuksien lisäämisestä kansalaisilla oli hieman voimakkaampi kanta kuin poliisi oletti. Ratkaisevaksi kysymykseksi muodostuukin se, mihin asioihin valtuuksia pitäisi lisätä. Tähän laadulliseen kysymykseen kansalaisilla oli sekä yksilöidymiä, konkreettisia että hyvin yleistäviä vastauksia. Seuraavista vastausesimerkeistä saa yleiskuvan siitä, minkälaisia tunteja kansalaisten keskuudessa vallitsi poliisin valtuuksien suhteen:

- salakuuntelu-oikeus ehdottomasti poliisille
- nuorisorikollisuuden selvittelyyn ja torjuntaan
- väkivaltarikoksiin, kaikki pitäisi saada selvitettyksi
- tappelukohtauksissa enemmän valtaa
- salakuuntelu-oikeus tarvittaessa
- jos poliisi selvästi näkee, että on rikollista ja epäoikeudenmukaista, niin voisi käyttää tervettä maalaisjärkeä eikä lain kirjainta
- puhelinkuuntelu sallituksi ennalta ehkäisevään työhön
- enemmän valtuuksia alaikäisten tekemissä rikoksissa
- valtuuksia tekemään nopeampia ratkaisuja
- salakuuntelu olisi paikallaan järjestäytyntä rikollisuutta vastaan
- jos voidaan jo ennalta päätellä liian vähäisten valtuuksien estävän rikosten selvittämisen on valtuudet suhteutettava rikokseen
- talousrikosten tutkimiseen, pankista saatava tietoa

Vastaajista yksi prosentti oli sitä mieltä, että poliisin valtuuksia pitäisi vähentää:

- pienten rikosten vähentäminen harkinnan mukaan, isojen rikosten selvittämiseen lisää varoja
- jalkapartioinnissa ei pitäisi käyttää valtuuksia väärin, olen itse ollut paikalla, jolloin esimerkiksi pamputettu aiheuttomasti nuoria
- pienistä rikoksista ei pitäisi niuhottaa eli tapauskohtaisesti voisi käyttää järkeä
- joka nurkalla kytäilyn voisi lopettaa, liikaa tarkkailua
- nopeusrajoituksen turha valvonta, rattijuoppous kyllä on tärkeää saada kiinni

Mielenkiintoista on se kieli, jolla kansalaisten keskuudessa ilmaistaan ajankohtaisia poliisitoimintaan liittyviä asioita. Ilmaisutavasta voisi päätellä, että poliisin tehtäväympäristön tilasta ollaan tietoisia ja ymmärretään poliisin toimintavaikkeudet.

Poliisin keinovalikoiman lisäämisestä näyttäisi vallitsevan hyvin suuri enemmistökanta kansalaisten mielissä. Nämä 'keinovalikoimaehdotukset' ovat selvästi yhteydessä poliisin tehtävien tärkeysarvostuksiin sekä poliisin toimintatapaan. Toinen asia kuitenkin on se, ovatko kansalaiset valmiita sellaisiin pitkävaikutteisiin lainsäädännöllä perustettaviin uusiin poliisivaltuuksiin, joiden merkityksestä poliisin yhteiskunnalliselle roolille ei olla vielä tietoisia.

4.5.3 Houkuttelevuus rikolliseen toimintaan kansalaisten mielestä

Kansalaisia pyydettiin arvioimaan sitä, minkälainen on houkuttelevuus rikolliseen toimintaan tavallisen suomalaisen ihmisen kohdalla. Seuraavassa taulukossa on kansalaisten vastaukset ja poliisin arvio kansalaismielipiteestä.

Jos ajattelette tavallisen suomalaisen ihmisen moraalia, niin onko houkuttelevuus rikolliseen toimintaan mielestänne erittäin pieni, melko pieni, melko suuri vai erittäin suuri?

Taulukko 8 Suomalaisten houkuttelevuus yleensä rikolliseen toimintaan

Yleinen houkuttelevuus on:	Kansalaismielipide %-jakauma	Poliisin arvio %-jakauma
Erittäin pieni	5	7
Melko pieni	49	55
Melko suuri	40	35
Erittäin suuri	4	2
Ei osannut sanoa	2	1
yhteensä	100	100

Kansalaismielipide ja poliisin arvio siitä ovat samansuuntaisia. Poliisin arvio on hie-
man positiivisempi rikollisuuden suhteen.

Kansalaisvastauksista voitaisiin päätellä, että suomalaisten käsitys toisten suomalaisten moraalista rikollisuutta kohtaan on hyvin kaksijakoinen. Tässäkin tapauksessa kysymys voidaan ymmärtää monella tavalla. Yleistäen voidaan kuitenkin sanoa, että mitään jyrkästi "tuomitsevaa" kantaa ei ole.

Kysymys ja siihen saadut vastaukset voidaankin ymmärtää eräänlaisena yleistulkintana siitä yleisympäristöstä, jossa poliisi toimii. Tämän yleisympäristön tulevaisuuden näkymien hahmottaminen on luonnollisesti hyvin vaikea tehtävä.

Sen sijaan kysyttäessä mielipidettä siitä, mitä rikollisuuskehityksen suhteen on tapahtunut, syntyy konkreettisia mielikuvia. Tätä asiaa koskevan kysymyksen vastaukset ja poliisin arvio vastauksista on esitetty seuraavassa taulukossa.

Taulukko 9 Kansalaismielipide houkuttelevuudesta rikolliseen toimintaan kolmen viimeisen vuoden aikana

Houkuttelevuus on:	Kansalaismielipide %-jakauma	Poliisin arvio %-jakauma
Lisääntynyt	83	86
Pienentynyt	1	1
Pysynyt ennallaan	14	13
Ei osannut sanoa	2	1
yhteensä	100	100

Kansalaismielipide siitä, mitä 'rikoshoukuttelevuuden' suhteen on tapahtunut ja poliisin arvio tästä on lähes täysin yhtenevä. Näitä kahta kysymystä voidaan yhdessä tulkita niin, että

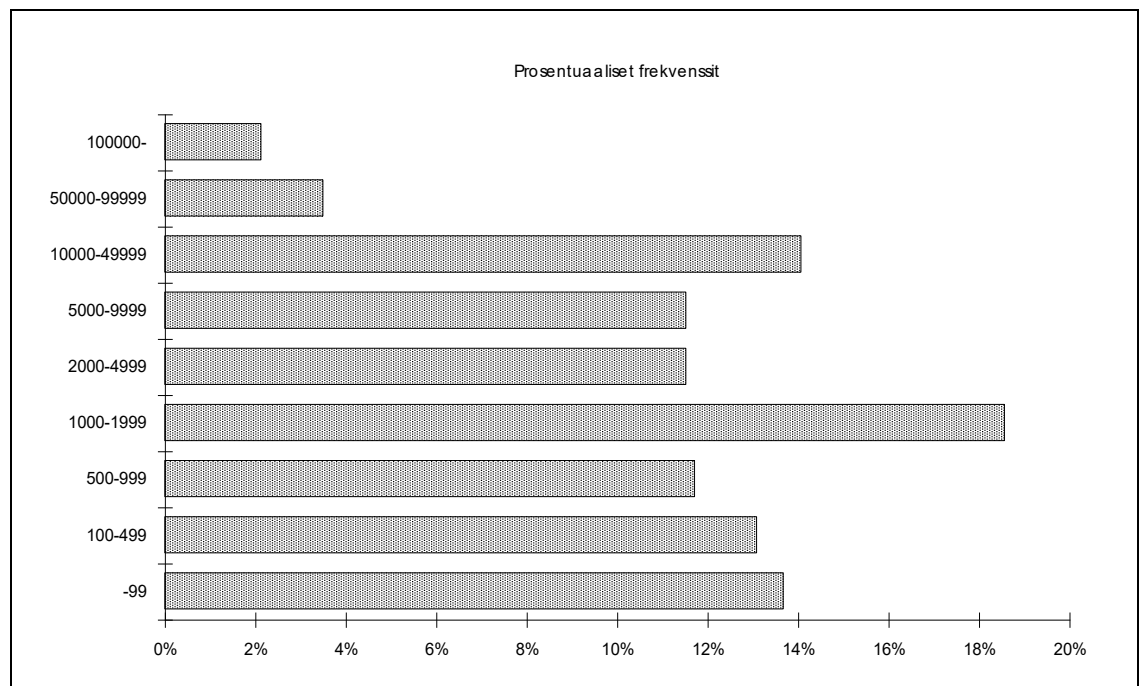
- (1) kansalaisten luottamus omaan moraaliinsa rikollisuuden suhteen on tyydyttävä, mutta toisaalta
- (2) vaaraa ja mahdollisuuksia käytännössä joutua tai "ajautua" rikolliseen toimintaan pidetään erittäin suurina.

Poliisin tehtäväympäristön kehityksen arviointia ajatellen tällä mielipiteellä on merkitystä pyrittäessä responsiivisuuteen poliisin tehtävien suhteen.

4.5.4 Kansalaismielipide poliisin määrärahasosta

Kansalaisilta kysyttiin arviota siitä, paljonko Suomen poliisitoiminta maksaa yhtä asukasta kohden vuodessa. Seuraavassa kuviossa on esitetty vastausten prosentuaaliset frekvenssit. Pystyakselilla on arvioitu markkamäärä ja vaaka-akselilla vastaajien prosentuaalinen jakautuma näihin markkamääräluokkiin.

Paljonko arvioisitte Suomen poliisitoiminnan maksavan vuodessa yhtä asukasta kohti?



Kuva 10 Kansalaisten arvio poliisitoiminnan kustannuksista yhtä asukasta kohti

Kuten kuviosta voidaan havaita poliisitoiminnan kustannusten arviointi osoittautui huomattavan vaikeaksi tehtäväksi. Valtaosa vastaajista (63%) arvioi poliisitoiminnan kustannukset vähintään kaksinkertaisiksi todelliseen budjettirahoitukseen nähden.

Kysymys ja siihen saadut vastaukset osoittavat hyvin selvästi, että suurimmalla osalla kansalaisista ei ole täysin selvää kuvaa poliisin voimavara- ja kustannustasosta. Poliisin voimavarojen ja tehtävien yhteensovittamisen kannalta kuitenkin olisi tärkeätä, että kansalaisten keskuudessa vallitsisi realistisempi kuva tästä asiasta.

Tässä yhteydessä on muistettava, että tällä kysymyksellä ei haluttu vastausta siihen, mikä kustannustason pitäisi olla. Kansalaismielipide poliisin määrärahasoon ilmeni seuraavasta kysymyksestä, jonka vastaukset ja poliisin arvio näistä vastauksista on esitetty alla olevassa taulukossa

Valtion budjetissa on Poliisitoimeen varattu 2,6 miljardia mk eli 520 mk yhtä asukasta kohti. Pitäisikö tätä lisätä vai vähentää vai pitää ennallaan?

Taulukko 10 Kansalaismielipide poliisin määrärahasosta

Poliisin määrärahoja:	Kansalaismielipide %-jakauma	Poliisin arvio %-jakauma
Pitäisi lisätä (mihin)	66	67
Pitäisi vähentää (mistä)	1	1
Pitää ennallaan	31	31
Ei osannut sanoa	1	1
yhteensä	100	100

Kansalaismielipide ja poliisin arvio siitä on lähes täysin yhtenevä. Valtaosa (66%) kansalaisvastaajista oli sitä mieltä, että poliisin budjettirahoitusta tulisi lisätä. Tärkeintä tässä yhteydessä oli saada selville se, mihin kansalaiset haluaisivat lisättäviä määrärahoja kohdentaa.

Avoimissa vastauksissa (366) tähän lisäkysymykseen ilmenee aiempi tehtävien tärkeysaste- ja tyytyväisyystasoarvostus. Kansalaiset haluavat lisää voimavaroja:

- rikosten ennalta ehkäisyyn
- väkivallan ennaltaehkäisyyn
- nuorten rikollisuuden ehkäisemiseen
- talous- ja henkirikosten puolelle
- järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan
- lisää valistusta nuorisorikollisuudesta ja huumeista
- Helsingissä ainakin puuttuvaan jalkapartiointiin ja poliisin läsnäoloon
- ennalta ehkäisevään valitustyöhön
- yksityisen ihmisen turvallisuuteen

Avoimissa vastauksissa ilmenee kautta linjan ennalta estävän ja ehkäisevän poliisityön merkitys kansalaisten mielissä.

4.5.5 Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden erityiskysymys: omaisuuden suojele

Poliisin tehtäväroolia selventävänä kysymyksenä kansalaisia pyydettiin ilmaisemaan mielipiteensä siitä, missä määrin poliisin on suojeltava yksityistä omaisuutta ja pitääkö poliisin huolehtia huvi- ym. maksullisten yleisötilaisuuksien järjestyksen valvonnasta.

Kysymykset liittyvät ajankohtaiseen poliisin maksullista toimintaa koskevaan keskusteluun, mutta niillä on syvempääkin merkitystä arvioitaessa poliisin tehtäväroolia.

Seuraavassa taulukossa on ensimmäisen kysymyksen vastaukset ja poliisin arvio näistä vastauksista.

Pitäisikö poliisin mielestänne kenttä- ja partiointitoiminnassa kiinnittää enemmän huomiota yksityisen omaisuuden suojeluun vai olisiko erityistä suojelua haluavien ostettava sitä yksityisiltä vartiointiliikkeiltä?

Taulukko 11 Kansalaismielipide yksityisen omaisuuden suojelusta poliisin tehtävänä

	Kansalaismielipide %-jakauma	Poliisin arvio %-jakauma
Poliisin pitää kiinnittää entistä enemmän huomiota yksityisen omaisuuden suojeluun	44	19
Pitää kuulua poliisin tehtäviin, mutta erityisestä syystä vartiointia haluavat voisivat ostaa sitä myös itse	28	71
Yksityisen omaisuuden suojelu voisi olla enemmän yksityisten vartiointiliikkeiden tehtävä	25	10
Ei osannut sanoa	3	1
yhteensä	100	100

Kansalaisvastauksissa ja poliisin arviossa niistä on huomattava ero. Kansalaisista huomattava osa (44%) on sitä mieltä, että poliisin pitää kiinnittää entistä enemmän huomiota yksityisen omaisuuden suojeluun.

Poliisilla on todennäköisesti toisenlainen, 'realistisempi' kuva niistä voimavaramahdollisuuksista tämän tehtävän hoitamiseen kuin mitä kansalaiset olettavat. Tämä seikka saattaa vaikuttaa myös sen arviointiin, että poliisi olettaa kansalaisten olevan sitä mieltä, että erityisestä syystä vartiointia haluavat voisivat ostaa sitä myös itse.

Kansalaisten vastausta tähän lisäkysymykseen voidaan tulkita niin, että kansalaisten on vaikea ottaa hahmottaa kysymystä asian kaksijakoisuuden vuoksi: 'poliisin tehtävä' ja 'ostaminen'. Omaisuuden suojelun ostaminen vartiointiliikkeiltä sitä vastoin ymmärrettäneen kansalaisten keskuudessa puhtaasti yksityisasiana (25 % vastaajista kannattaa tätä vaihtoehtoa). Vastaus- ja arviointiasetelmaa voidaan myös tulkita niin, että poliisi pitää yksityisen omaisuuden suojelua ensi sijassa poliisin tehtävänä niissä rajoissa, joissa sitä on mahdollista hoitaa.

Kysymyksenasettelu maksullisten yleisötilaisuuksien järjestyksen valvonnasta oli edellistä kysymystä selkeämpi vastausvaihtoehtojen osalta. Seuraavassa taulukossa on tämän toisen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvän kysymyksen vastaukset ja poliisin arvio niistä.

Pitääkö poliisin mielestänne huolehtia huvi- ym. maksullisten yleisötilaisuuksien järjestyksen valvonnasta vai pitäisikö tilaisuuden järjestäjän huolehtia järjestyksen valvonnasta itse vai pitäisikö poliisin huolehtia järjestyksen pidosta, mutta veloittaa tilaisuuden järjestäjää?

Taulukko 12 Kansalaismielipide yleisötilaisuuksien järjestyksen valvonnasta

	Kansalaiset %-jakauma	Poliisin arvio %-jakauma
1. Poliisin pitää huolehtia järjestyksen valvonnasta	10	17
2. Tilaisuuden järjestäjän pitää itse hoitaa järjestyksen valvonta	56	64
3. Poliisin pitää hoitaa järjestyksen valvonta, mutta laskuttaa tilaisuuden järjestäjää	31	16
4. Ei osannut sanoa	3	3
yhteensä	100	100

Tässä vastaus- ja arviointiasetelmassa mielenkiintoista on ensiksikin se, että enemmistö vastaajista on sitä mieltä, että tilaisuuden järjestäjän pitää itse hoitaa järjestyksen valvonta.

Toiseksi kansalaisista huomattava osa (31%) on sitä mieltä, että poliisin pitää hoitaa järjestyksen valvonta maksullisena (vaihtoehto 2). Poliisi olettaa maksullisen toiminnan kannatuksen kansalaisten keskuudessa huomattavasti alhaisemmaksi (vaihtoehto 3). Samalla poliisi olettaa useamman kansalaisten olevan sitä mieltä, että poliisin pitää huolehtia järjestyksen valvonnasta yleisötilaisuuksissa (vaihtoehto 1).

Poliisin tehtäväroolia yleisötilaisuuksien järjestyksen valvojana tulisi luonnollisesti tarkastella laajemmassa ympäristöyhteydessä.

Kansalaismielipiteen pohjalta voitaisiin kuitenkin tarkemman analyysin ja pohdinnan tueksi esittää johtopäätöksenä se, että:

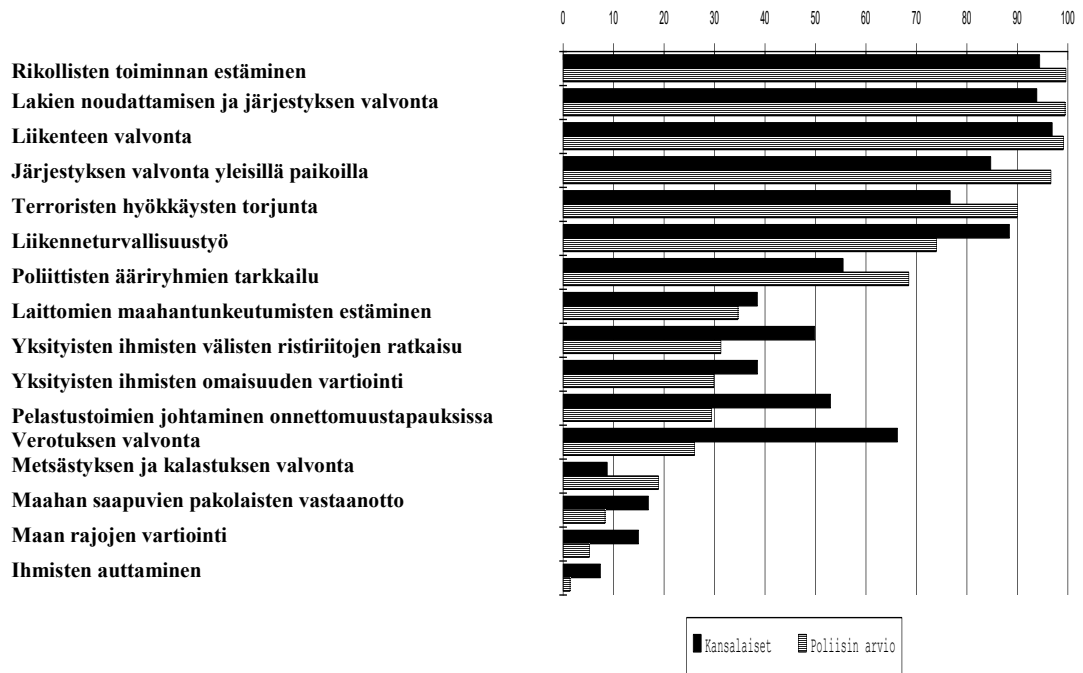
- (1) suurten yleisötilaisuuksien järjestyksen valvonta voidaan järjestää yksityisesti; mutta
- (2) poliisin mukanaolo on toivottavaa.

4.5.6 Eräiden tehtävien ensisijaisuus

Kansalaisia pyydettiin sanomaan mielipiteensä niistä luetelluista asioista, jotka nimenomaan poliisin pitäisi hoitaa ja jotka joku muu viranomainen tai organisaatio voisi hoitaa. Tällä kysymyksellä haettiin lisävalaistusta ovatko viranomaisten ja tässä tapauksessa poliisin tehtävärooli yleisesti tunnettujen asioiden hoidon suhteen täysin selvärajainen.

Seuraavasta kuvioista ilmenee kansalaisten mielipide näihin lueteltuihin 16 asiaan ja poliisin arvio siitä.

Mitkä seuraavista asioista ovat teidän mielestänne sellaisia, jotka nimenomaan poliisin pitäisi hoitaa ja mitkä sellaisia, jotka jokin muu viranomainen tai organisaatio voisi hoitaa?



Kuva 11 Kansalaismielipide eräiden asioiden (16 asiaa) hoitamisesta poliisin tai muun organisaation tehtävänä sekä poliisin arvio kansalaisvastauksista (prosentuaalinen jakauma: poliisi/muu organisaatio)

Kuviossa on esitetyt asiat ylhäältä lukien siinä järjestyksessä, mihin poliisi arvioi kansalaisten ne asettaneen. Tästä vastaus- ja arviointiasetelmasta voidaan selvästi havaita se, että poliisi arvioi kansalaisten asettavan eräiden lueteltujen asioiden hoidon selvemmin joko poliisin tehtäväksi tai muun organisaation tehtäväksi kuin mitä kansalaiset tekivät.

Tällaisia asioita, joissa poliisin ja muun organisaation rooli asioiden hoitajana oli kansalaisten mielestä kaksijakoisempi olivat (suluisa kansalaisvastausten prosentuaalinen jakauma: poliisin hoidettava asia/muun organisaation hoidettava asia):

1. Pelastustoimien johtaminen onnettomuustapauksissa (50/44)
2. Poliittisten ääriryhmien tarkkailu (52/41)
3. Yksityisten ihmisten välisten ristiriitojen ratkaisu (46/47)
4. Laittomien maahantunkeutumisten estäminen (37/59)
5. Verotuksen, esimerkiksi autojen verotarrojen valvonta (64/33)
6. Yksityisten ihmisten omaisuuden vartiointi (36/57)

Selvästi poliisille kuuluvina kansalaiset pitivät seuraavien asioiden hoitamista (suluisa prosentuaalinen jakauma: kansalaiset/poliisin arvio):

1. Lakien noudattamisen ja järjestyksen valvonta (91/99)
2. Liikenneturvallisuustyö (87/73)

3. Liikenteen valvonta (97/99)
4. Terroristien hyökkäysten torjunta (74/89)
5. Järjestyksen valvonta yleisillä paikoilla (83/96)
6. Rikollisen toiminnan estäminen (92/99)

Selvästi muun organisaation hoidettavina pitivät kansalaiset seuraavia asioista (suluis-
sa prosentuaalinen jakauma kansalaiset/poliisin arvio):

1. Metsästyksen valvonta (90/81)
2. Maan rajojen vartiointi (84/94)
3. Maahan saapuvien pakolaisten vastaanotto (79/91)
4. Sellaisten ihmisten auttaminen ja tukeminen, jotka eivät pysty huolehti-
maan itsestään, esimerkiksi alkoholistit ja vankilakierteeseen joutuneet
(90/99).

Näitä poliisin tehtäväroolia selventäviä kansalaismielipiteitä voidaan verrata poliisiba-
rometrin (1994) asiantuntijamielipiteisiin ja todeta, että kansalaiset näkevät ensiksikin
lakien noudattamisen ja järjestyksen valvonnan yleisillä paikoilla selvemmin yksin-
omaan poliisin tehtäväksi kuin poliisibaronetrin asiantuntijat. Toiseksi liikenteen val-
vonta on kansalaisten mielestä enemmän yksinomaan poliisin tehtävä.

4.6. Poliisin toimintatapa

4.6.1. Kansalaisten luottamus poliisin toimintaan

Kansalaisten luottamusta poliisitoimintaan voidaan pitää poliisin toimintatapaan liitty-
vänä peruskysymyksenä. Tätä luottamusta mitattiin heti haastattelun alussa. Ensin ky-
sytettiin arvioimaan yleistä luottamusta ja sitten ilmaisemaan oma luottamusasteensa po-
liisin toimintaan.

Seuraavassa taulukossa on esitetty kansalaismielipide yleisestä luottamuksesta poliisin
toimintaan ja poliisin arvio vastauksista:

**Aluksi kysyisin mielipidettänne siitä, kuinka hyvin suomalaiset mielestänne luottavat poliisin toi-
mintaan? Onko luottamus poliisin toimintaan mielestänne erittäin hyvä, melko hyvä, ei kovin
hyvä vaiko huono?**

Taulukko 13 Kansalaismielipide suomalaisten luottamuksesta poliisin toimintaan

Luottamus on:	Kansalaismielipide %-jakauma	Poliisin arvion %-jakauma
Erittäin hyvä	10	20
Melko hyvä	82	79
Ei kovin hyvä	7	1
Huono	0	0
Ei osannut sanoa	1	0
yhteensä	100	100

Taulukosta nähdään se yleispiirre, että yleinen luottamus poliisin toimintaan on hyvä.
Poliisi olettaa kansalaisten kuitenkin pitävän tätä luottamusta hieman suurempana.

Toisella kysymyksellä mitattiin kansalaisten omaa luottamusta poliisin toimintaa. Seuraavassa taulukossa on esitetty kansalaisten oma luottamus poliisin toimintaan ja poliisin arvio tästä.

Entä tilanne omalla kohdallanne, onko teidän oma luottamuksenne poliisin toimintaan erittäin hyvä, melko hyvä, ei kovin hyvä vaiko huono?

Taulukko 14 Kansalaisten oma luottamus poliisin toimintaan

Luottamus on:	Kansalaismielipiteen %-jakauma (n=556)	Poliisin arvion %-jakauma (n=563)
Erittäin hyvä	27	20
Melko hyvä	65	75
Ei kovin hyvä	7	4
Huono	1	1
Ei osannut sanoa	0	0
yhteensä	100	100

Taulukosta nähdään, että kansalaisten oma luottamus poliisin toimintaan on parempi kuin mitä he arvioivat yleisen luottamuksen olevan. Perustuuko oma luottamus johonkin konkreettiseen kokemukseen, sitä ei tässä yhteydessä kysytty. Luottamus kysymyksillä oli koko haastattelua orientoiva merkitys, mutta vastauksia voidaan pitää myös poliisin toimintatapakuvaan kiinteästi liittyvinä peruskysymyksinä

4.6.2 Tyytyväisyysarvostus poliisin toimintatapaan

Yksityiskohtaisempaa tietoa kansalaisten suhtautumisesta poliisin toimintaan haettiin haastattelun lopussa. Kansalaisia pyydettiin kertomaan ovatko he olleet tekemisissä jossakin asiassa poliisin kanssa viimeisen vuoden aikana.

Niitä, jotka olivat olleet tekemisissä poliisin kanssa pyydettiin arvioimaan poliisin toimintaa annettujen yhdeksän tyytyväisyyskriteerin avulla.

Seuraavassa taulukossa on ensimmäisen kysymyksen vastaukset ja poliisin arvio siitä, miten kansalaiset keskimäärin joutuvat tekemisiin poliisin kanssa eri asioissa.

Oletteko te tai kotitaloutenne jäsen ollut tekemisissä poliisin kanssa viimeksi kuluneen 12 kk:n aikana jossakin seuraavista asioista? (asiat lueteltu vastaustaulukossa)

Taulukko 15 Kansalaisten poliisikontaktit

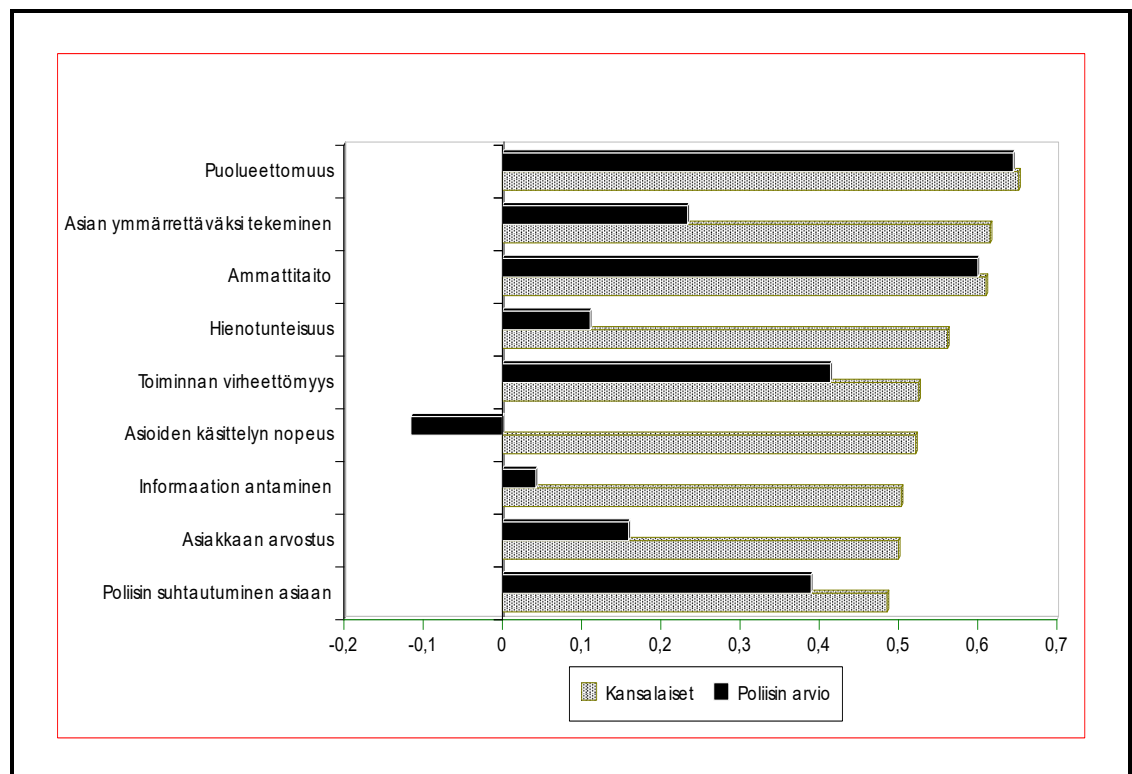
Tekemisissä:	Kansalaisvas- tausten %-jakauma	Poliisin arvio %-jakauma
1. Rikoksen kohteena	6	7
2. Rikoksen todistajana tai silminnäkijänä	4	7
3. Liikennevalvonnan, liikennerikkomuksen tai onnettomuuden yhteydessä	19	18
4. Jonkun muun tapauksen yhteydessä (minkä)	8	10
5. Ei ole ollut poliisin kanssa tekemisissä	67	58
yhteensä	100	100

Niitä, jotka olivat olleet poliisin kanssa tekemisissä useita kertoja (143 vastaajaa) pyydettiin arvioimaan viimeisen ‘tapaamiskerran’ tyytyväisyyttä poliisin palvelutasosta.

Nämä yhdeksän palvelu- ja toimintatapakriteeriä olivat

- (1) Poliisin suhtautuminen asiaan;
- (2) Asioiden käsittelyn nopeus;
- (3) Asian ymmärrettäväksi tekeminen;
- (4) Toiminnan virheettömyys;
- (5) Ammattitaito;
- (6) Hienotunteisuus;
- (7) Asiakkaan arvostus;
- (8) Informaation antaminen; ja
- (9) Puolueettomuus.

Seuraavassa kuviossa on poliisin kanssa tekemisiin joutuneiden tyytyväisyysarvostukset ja poliisin arvio tästä.



Kuva 12 Poliisin kanssa tekemisiin joutuneiden tyytyväisyysarvostukset poliisin toimintatavasta sekä poliisin arvio ulottuvuudella -1...+1

Kuten kuviosta huomataan poliisi on erittäin kriittinen itseään kohtaan asioiden käsittelyn nopeuden, informaation antamisen, hienotunteisuuden, asiakkaan arvostuksen ja asian ymmärrettäväksi tekemisen suhteen. Sen sijaan puolueettomuuden ja ammattitaidon suhteen poliisin arvio ‘asiakkaiden’ käsityksistä on samanlainen.

5. POLIISIN TULOSVASTUUS JA TEHTÄVÄROOLI: LOPPUARVIOINTI

5.1 Kansalaisarvostukset poliisin tehtävistä ja niiden hoidosta

Kansalaiset asettivat tärkeys-tyytyväisyysulottuvuuksilla mitaten kahdeksan tehtävää selvästi muita korkeammalle sijalle:

1. Väkivaltarikosten selvittäminen
2. Huumausainerikosten selvittäminen
3. Ryöstöjen ja varkauksien selvittäminen
4. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta
5. Nuorisorikollisuutta ennalta ehkäisevä työ
6. Väkivaltarikosten ennalta ehkäisevä työ
7. Hälytystehtävien hoito
8. Huumausainerikollisuutta ennalta estävä tiedotus ja valistus

Taustamuuttujittain katsottuna näiden tehtävien arvostuksissa oli tilastollisia merkitsevyyseroja viiden tehtävän osalta.

Hälytystehtävien hoitoa pidettiin pääkaupunkiseudulla tärkeämpänä kuin muualla maassa ja tätä tehtävää arvostivat johtavassa asemassa olevat, toimihenkilöt sekä kotiäidit ja -isät sekä ylioppilaat ja korkeakoulututkinnon suorittaneet muita enemmän.

Huumausainerikollisuutta ennalta estävää tiedotusta ja valistusta pitivät keskiasteen koulutuksen saaneet hieman muita tärkeämpinä. Naiset pitivät tätä tehtävää huomattavasti tärkeämpinä kuin miehet. Tyytyväisimpiä tämän tehtävän hoitoon oltiin kotiäitien ja -isien sekä opiskelijoiden ja alle 25 vuotiaiden keskuudessa.

Nuorisorikollisuutta ennalta ehkäisevää työtä pitivät ylioppilaat tärkeämpänä kuin muut.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan olivat miehet naisia tyytyväisempiä.

Väkivaltarikosten ennalta ehkäisevää työtä pitivät ylioppilaat, opistotasaisen koulutuksen saaneet sekä kauppakoulun ja teknillisen koulun käyneet tärkeämpinä kuin muun koulutuksen saaneet.

Faktorianalyysin perusteella tehtävien tärkeysarvostuksista oli muodostettavissa kolme selvää faktoria, jotka voidaan nimetä seuraavasti:

1. Ennalta estävä ja ehkäisevä poliisitoiminta
2. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonta
3. Rikosten selvittäminen

5.2 Kansalaisarvostusten tunnistaminen

Poliisin koko henkilöstö oletti kansalaisten pitävän **väkivaltarikosten selvittämistä** vieläkin tärkeämpänä, mutta samalla arvioi, etteivät kansalaiset olisi niin tyytyväisiä tämän tehtävän hoitamisen suhteen.

Samoin poliisi oletti, että kansalaiset arvostavat hälytystehtävät, talousrikosten selvittämisen ja poliisin jalkapartioinnin korkeammalle kuin tapahtui.

Toisaalta kansalaiset pitivät rikosten ennalta ehkäisevää työtä, pidätettyjen vartiointia ja huoltoa, liikennevalvontaa, vesiliikenteen valvontaa, päihtyneiden huostaanottoa, ympäristörikosten torjuntaa ja tutkintaa, lupapalveluja sekä maastoliikenteen valvontaa huomattavasti tärkeämpinä kuin poliisi oletti.

Poliisi oletti kansalaisten asettaneen päihtyneiden huostaanottotehtävän ja maastoliikenteen valvonnan ei-tärkeiksi poliisin tehtäviksi.

Poliisin tunnisti hyvin huumausainerikosten sekä ryöstöjen ja varkauksien selvittämisen, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan, nuorisoriikollisuutta sekä väkivaltarikollisuutta ennalta ehkäisevän työn ja ennalta estävän tiedotuksen ja valistuksen tärkeysarvostukset.

Poliisi tunnisti hyvin myös väkivaltarikosten ennalta ehkäisevän työn tyytyväisyystason. Sen sijaan talousrikosten sekä autovarkauksien selvittämisen, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan, väkivaltarikosten ennalta ehkäisevän työn ja poliisin jalkapartioinnin tyytyväisyystason poliisi arvio huonosti.

Organisaatiotasoin katsottuna tilastollisia merkitsevyyseroja oli tärkeysarvostusten osalta kolmessa tehtävässä.

Paikallispoliisi tunnisti muita organisaatiotasoa paremmin poliisin jalkapartioinnin, liikennevalvonnan ja lupapalvelujen tärkeysarvostukset. Paikallispoliisi tunnisti parhaiten myös huumausainerikosten selvittämisen tyytyväisyystason.

Henkilöstöryhmittäin katsottuna tunnistamiseroja oli viiden tehtävän tärkeysarvostuksen osalta.

Poliisin muu henkilöstö tunnisti muita henkilöstöryhmiä paremmin ympäristörikosten torjunnan ja tutkinnan, maastoliikenteen valvonnan ja lupapalvelujen tärkeysarvostukset.

Poliisin jalkapartioinnin sekä pidätettyjen henkilöiden vartioinnin ja huollon tärkeysarvostukset tunnistettiin parhaiten poliisialipäällystyksessä ja poliisin muussa henkilöstössä.

Tyytyväisyystason tunnistamisessa henkilöstöryhmittäin eroja oli neljän tehtävän osalta. Poliisimiehistö tunnisti parhaiten ryöstöjen ja varkauksien selvittämisen, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan, maastoliikenteen valvonnan sekä rikosten ennalta ehkäisevän työn tyytyväisyystasoarvostukset. Poliisimiehistö tunnisti parhaiten myös kokonaistyytyväisyystason.

Ikäryhmittäin katsottuna poliisin arvioinnissa kansalaisten poliisin tehtäviin kohdistamissa tärkeysarvostuksissa on tilastollisesti merkitseviä eroja kolmen tehtävän osalta.

Ikäryhmissä alle 25 vuotiaat ja 25-34 vuotiaat olivat muita ikäryhmiä enemmän sitä mieltä, etteivät kansalaiset pidä päihtyneiden huostaanottotehtävää ja ympäristörikosten torjuntaa ja tutkintaa kovin tärkeänä poliisin tehtävänä.

Toisaalta ikäryhmässä yli 55 vuotiaat oli eniten niitä (8%), jotka ollettivat, etteivät kansalaiset pidä päihtyneiden huostaanottotehtävää lainkaan tärkeänä.

Ikäryhmässä yli 55 vuotiaat oltiin muita ikäryhmiä enemmän myös sitä mieltä, ettei kansalaiset pidä rikosten ennalta ehkäisevää toimintaa lainkaan tärkeänä.

Yli 55 vuotiaat ollettivat, etteivät kansalaiset pidä myöskään ympäristörikosten torjuntaa ja tutkintaa lainkaan tärkeänä.

Ikäryhmässä alle 25 vuotiaat oltiin muita enemmän sitä mieltä, että kansalaiset ovat erittäin tyytyväisiä poliisin hälytystehtävien hoitoon.

Ikäryhmässä 45-54 vuotiaat oltiin muita enemmän sitä mieltä, etteivät kansalaiset ole lainkaan tyytyväisiä ryöstöjen ja varkauksien selvittämiseen.

Yli 55 vuotiaat olivat muita enemmän sitä mieltä, etteivät kansalaiset ole kovin tyytyväisiä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan.

Ikäryhmässä 25-34 vuotiaat yli puolet oli sitä mieltä, etteivät kansalaiset pidä ympäristörikosten torjunnan ja tutkinnan tasoa kovin tyydyttävänä. Toisaalta alle 25 vuotiaista 26 prosenttia oletti kansalaisten olevan erittäin tyytyväisiä tämän tehtävän hoitoon.

5.3 Poliisin tehtäväroolin syventäminen

Kansalaishaastattelussa kysyttiin eräitä poliisin tehtäväroolia syventäviä ja selventäviä kysymyksiä. Saatujen vastausten perusteella poliisin tehtäväroolin hahmottamisessa tulisi ottaa huomioon seuraavat asiat:

1. Kansalaiset saavat mielestään melko hyvin tietoa poliisin toiminnasta, mutta erityisesti haluttaisiin lisätietoja siitä, miten voi välttyä joutumasta rikoksen uhriksi.

Myös siitä haluttiin tietoa, miten rikoksia selvitetään. Tietojensaantitarvetta voidaan tulkita niin, että kansalaiset ovat tietoisia poliisin toimintaympäristön tilasta sekä haluavat saada selville siitä, minkälainen voimavarakapasiteetti poliisilla kokonaisuudessaan on tutkia ja torjua rikoksia.

2. Kansalaiset haluavat lisätä poliisin valtuuksia, mutta valtuudet käsitetään poliisin keinovalikoimaan kuuluviksi asioiksi. Ehdotetut valtuuslisäykset ovat samansuuntaisia tehtävien tärkeys- ja tyytyväisyysarvostusten kanssa.

3. Kansalaiset pitävät tavallisen suomalaisen ihmisen moraalia rikollisuuden suhteen hyvänä, mutta toisaalta vaaraa joutua tai "ajautua" rikolliseen toimintaan pidetään erittäin suurena.

4. Kansalaisilla ei ole käsitystä poliisin määrärahasosta, mutta siitä huolimatta poliisin budjettirahoitusta tulisi kansalaisten mielestä lisätä. Tämä kanta kytkeytyy selvästi poliisin tehtävien tärkeys- ja tyytyväisyysarvostuksiin sekä valtuuskysymykseen.

5. Kansalaisten mielestä poliisin tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota yksityisen omaisuuden suojeluun ja tehtävä voi kuulua yhtä hyvin poliisille kuin yksityiselle vartiointiliikkeelle.

6. Kansalaisten mielestä maksullisten tilaisuuksien järjestyksenvalvonta on tilaisuuden järjestäjän hoidettava tehtävä, mutta myös poliisi voi hoitaa tämän tehtävän maksullisena.

7. Kansalaiset eivät pidä eräitä viranomaiskontrollitehtäviä niin kaksijakoisina kuin poliisi olettaa. Tällaisia asioita, joissa sekä poliisilla ja jollakin muulla viranomaisella tai organisaatiolla on molemmilla merkittävä rooli ovat:

- Pelastustoimien johtaminen onnettomuustapauksissa
- Poliittisten ääriyhmien tarkkailu
- Yksityisten ihmisten välisten ristiriitojen ratkaisu
- Laittomien maahantunkeutumisten estäminen
- Verotuksen valvonta
- Yksityisten ihmisten omaisuuden vartiointi

Sen sijaan muun muassa järjestyksen valvontaa yleisillä paikoilla ja rikollisen toiminnan estämistä pidetään selvästi poliisille kuuluvina tehtävinä. Tämä on yhdensuuntainen tehtävien tärkeysarvostusten kanssa.

5.4 Poliisin toimintatavan tyytyväisyysarvostus

Kansalaisilta kysyttiin yleisesti luottamusta poliisin toimintaan sekä lopuksi niiltä haastateltavilta, jotka olivat olleet poliisin kanssa tekemisissä tyytyväisyyttä poliisin toimintaan yksittäistapauksissa. Saaduista vastauksista voidaan poliisin toimintatapaan liittyvinä asioina tuoda esille seuraavaa:

1. Kansalaisten oma luottamus poliisin toimintaan on parempi kuin mitä he arvioivat yleisen luottamuksen poliisia kohtaan olevan. Tästä voitaisiin päätellä se, että kansalaisilla on jonkinlainen oma konkreettinen käsitys poliisista siitä huolimatta, että suurin osa kansalaisista ei joudu poliisin kanssa suoranaisesti tekemisiin.
2. Ne, jotka joutuvat poliisin kanssa tekemisiin ovat erittäin tyytyväisiä poliisin puolueettomuuden, asian ymmärrettäväksi tekemisen, ammattitaidon ja hienotunteisuuden suhteen.

Toiminnan virheettömyys, asioiden käsittelyn nopeus, informaation antaminen, asiakkaan arvostus ja poliisin suhtautuminen itse asiaan arvostetaan 'suorien asiakkaiden' keskuudessa myös erittäin hyväksi.

Sen sijaan poliisi itse on hyvin kriittinen itseään kohtaan asioiden käsittelyn nopeuden, informaation antamisen, hienotunteisuuden, asiakkaan arvostuksen ja asian ymmärrettäväksi tekemisen suhteen.

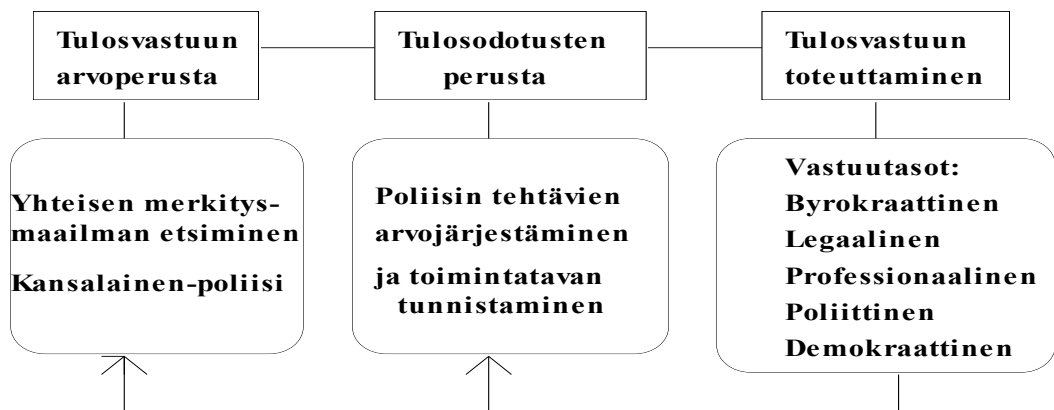
Asioiden käsittelyn nopeutta poliisi olettaa "asiakkaiden" pitävän peräti negatiivisena arvoltaan. Puolueettomuuden ja ammattitaidon suhteen poliisi tunnistaa erityisen hyvän itsensä.

5.5 Poliisin tulostavastuukäsityksen muodostumisprosessi

Tämän tutkimuksen pääkysymyksenä on poliisin tulostavastuun tarkoituksen selvittäminen. Kysyttiin voidaanko muodostaa sellainen tulostavastuukäsitys, joka perustuu poliisitoiminnalta odotettujen tulosten merkitykseen.

Tätä yhteistä merkitysmaailmaa etsitään kansalaisten poliisin tehtäviin kohdistamien tärkeys- ja tyytyväisyysarvostusten eli merkityksenantojen ja niiden tunnistamisen kautta sekä sen kautta, miten laadullisesti poliisi yksittäistapauksissa toimii ja miten tämä toimintatapa tunnistetaan.

Poliisin tulostavastuukäsityksen muodostumisprosessi on esitettävissä kuviona seuraavasti:



Kuva 13 Poliisin tulostavastuukäsityksen muodostumisprosessi

Poliisin tulostavastuukäsitys nojaa kolmeen vuorovaikutteiseen elementtiin: tulostavastuun perustaan, tulostavastuukäsitteeseen ja tulostavastuun toteuttamiseen. Tässä tutkimuksessa on pitkälti keskitytty tulostavastuun perustaan ja tästä johdettuun tulostavastuukäsitteeseen.

Tulostavastuun tutkimisen lähtökohtien analysoinnissa tuotiin esille myös tulostavastuun toteuttamisen perusjärjestelmät. Tulostavastuu nähdään **odotusten johtamisena**, jossa prosessissa tulisi kiinnittää huomiota kaikkiin neljään tulostavastuutasoon ja niissä seuraaviin asioihin.

1. Byrokraattinen tulostavastuutaso

Byrokraattisessa vastuujärjestelmässä kohtaavat toisaalta tulostavastuun yksi keskeinen periaate, toimintavapaus ja toisaalta byrokraattiseen organisaatiomalliin kiinteästi liittyvä suljetun kontrollin periaate.

Byrokraattisessa vastuujärjestelmässä keskeistä on esimiehen ja alaisen välinen suhde. Joudutaan kysymään, miten voidaan sovittaa yhteen edelleenkin vallitseva byrokraattiamuoto ja toimintavapautta edellyttävä tulostavastuukäsitteeseen.

2. Legaalinen tulosvastuutaso

Legaalisessa vastuujärjestelmässä on kysymys byrokraattisen organisaation ja ulkopuolisen asianosaistahon, kuten lainsäätäjän suhteesta.

Tämän vastuujärjestelmän kautta toteutettavan tulosvastuun osalta joudutaan kysymään miten sovittaa yhteen toisaalta viralliset, julkiset kontrollimuodot, kuten esimerkiksi valtiontalouden tarkastus ja toisaalta tulosohtauksen keskeiseen periaatteeseen kuuluva organisaation itsenäisyyden lisääminen.

Kysymyksenalaiseksi tässä yhteydessä tulee myös se, mikä on oikeudellinen argumentaatio ja ulkopuolisen asianosaistahon hyväksymä sanktiojärjestelmä tulossopimusten suhteen.

Toisin sanoen minkälainen oikeudellinen sitovuus tulossopimuksilla on ja miten sopimukset syntyvät: ovatko ne edelleen auktoriteetin tehtävämääräyksiä vai todellisia sopimuksia, jossa myös toinen osapuoli voi esittää omia vaatimuksia joutumatta sanktioiden kohteeksi.

3. Professionaalinen tulosvastuutaso

Professionaalista vastuujärjestelmää luonnehditaan työntekijöiden asiantuntemuksen ja taidon varassa olevaksi, organisaation toimintoja koskevaksi kontrolliasetelmaksi. Professionaalisen vastuujärjestelmän avain on kunnioitus asiantuntemukseen organisaation sisällä.

Professionaalinen vastuujärjestelmä esiintyy olosuhteissa, jossa viranomaisten on nojaututtava työntekijöiden taitoihin ja asiantuntemukseen huolehtiakseen asianmukaisista ratkaisuista. Näiden työntekijöiden odotetaan pitävän itseään täysin vastuullisina toimistaan ja pitävän kiinni heidän johtajiensa luottamuksesta tehdä työnsä parhaalla mahdollisella tavalla. Professionaalinen vastuujärjestelmä olettaa, että jos nämä työntekijät epäonnistuvat tehtäväodotuksissa heidät voidaan korvata tai jopa erottaa.

Toisaalta he odottavat riittävää toimintavapautta, jotta saisivat työnsä tehdyksi. Professionaalinen vastuuorganisaatio saattaisi näyttää samanlaiselta kuin mikä tahansa muu julkinen organisaatio henkilöstöasetelmiseen, mutta suhdejärjestelmä on kuitenkin paljon erilaisempi.

Byrokraattisessa vastuumallissa avainsuhde on suljetussa valvonnassa. Päinvastaisesti professionaalisessa vastuumallissa keskeinen suhdetekijä on samankaltainen kuin luottamushenkilön ja asiantuntijan välinen suhteessa, jossa julkinen johtaja ottaa luottamushenkilön roolin ja työntekijät tekevät tärkeitä päätöksiä, jotka vaativat heidän asiantuntemustaan.

Poliisiorganisaatiota ajatellen tulosvastuun toteuttaminen professionaalisen vastuujärjestelmän kautta tuntuisi luonnolliselta. Mutta täysi professionaalinen tulosvastuu edellyttäisi myös täyttä kunnioitusta asiantuntijuutta kohtaan. Tehtävän tekee kuitenkin vaikeaksi se, että professionaalista tulosvastuuta joudutaan toteuttamaan byrokraattisessa ja legaalisisessa organisaatioympäristössä.

4. Poliittinen tulostavastuutaso

Vastaaminen 'päämiehille' luonnehtii poliittista vastuujärjestelmää. Poliittisessa vastuujärjestelmässä peruskysymys on, "**Ketä julkinen toimija edustaa?**" Potentiaalisiin päämiehiin kuuluvat suuri yleisö, edustuksellisesti valitut virkamiehet, julkisten virastojen päälliköt, virastojen asiakaskunta, muut erityiset intressiryhmät ja erityisesti tulevaisuuden sukupolvet.

Välittämättä siitä, mikä päämiehen määritelmä omaksutaan, julkisen toimijan odotetaan olevan myönteinen päämiestensä politiikkaprioriteeteille ja ohjelmallisille vaatimuksille ja tarpeille. Poliittinen vastuujärjestelmä ilmenee niiden demokraattisten paineiden kautta, jotka kohdistuvat julkiseen hallintoon.

5. Demokraattinen tulostavastuutaso

Poliittisen tason vastuujärjestelmän käyttö poliisin tulostavastuun toteuttamisessa tulisi entistä enemmän käsittää suorana vastuuna suurelle yleisölle. Keinona tässä on poliisitoiminnan havaittavuuden ja näkyvyyden lisääminen. Poliisin tulosten kansalaisarviointi on keskeinen elementti suoran tulostavastuun toteuttamisessa. Kansalaisarvioinnin ideana on juuri havaittavuuden lisääminen: asioiden näkeminen tietyltä etäisyydeltä¹.

Perinteisessä julkisen toimijan vastuujärjestelmässä kysymys on menettelytavoista. Tällaiseen vastuujärjestelmään kuuluu muun muassa toiminnan eettinen näkökulma (codes of ethics). Menettelytapavastuu on demokraattisen kontrollin kannalta katsottuna kuitenkin hyvin organisaatiosidonnainen. Pystyäkseen vaikuttamaan asioihin kansalaisten olisi päästävä suoraan kietoutumaan päätöksentekoon. Myöskin itse asiaan vaikuttaminen voi olla julkisen intressin näkökulmasta vaikeata: demokraattinen kontrolli julkisen intressin näkökulmasta palvelee kollektiivisia intressejä.

Sen sijaan asiakassuuntautunut näkökulma on vähemmän organisaatiosidonnainen ja enemmän keskittynyt itse asiaan, substanssiin, mutta kiinnostunut myös menettelytavoista.

Yhteenvedona tulostavastuun toteuttamisjärjestelmistä voidaan todeta, että:

1. Byrokraattisessa vastuumallissa odotuksia johdetaan niiden hierarkkisten järjestelyjen kautta, jotka perustuvat valvontasuhteisiin;
2. Legaalisessa vastuumallissa odotuksia johdetaan sopimussuhteen kautta;
3. Professionaalinen vastuumalli nojaa luottamukseen asiantuntijuutta kohtaan; ja
4. Poliittisessa ja demokraattisessa vastuumallissa edistetään vastaamista päämiehiä kohtaan keskeisenä keinona moninaisten odotusten johtamisessa. Demokraattisen

¹ EGPA:n (European Group of Public Administration) vuosikonferenssissa Itävallassa syyskuussa 1994 oli tuottavuus- ja laatutyöryhmän yhtenä tulevaisuuden tärkeänä tutkimuskohteena juuri kansalaisosallistumisen tason parantaminen. "How citizens learn to operate once they take, or are offered, more extensive participatory roles in the definition and monitoring of service quality. (Conclusions: Priority Areas for Academic Research, Study Group: The Quality and Productivity of Public Services, 1994).

kontrollin näkökulma tuo vastuuseen lisäulottuvuuden, joka pyrkii suoremman vastuun toteuttamiseen.

5.6 Kansalaisarviointi poliisin tulostavastuun toteuttamisessa

Poliisin tulostavastuuta on tarkasteltu tutkimuksessa kysymyksenä siitä, mitkä poliisin tehtävät ovat kansalaisten mielestä merkittäviä. Tätä merkittävyyttä voidaan katsoa analysoimalla tärkeys- ja tyytyväisyysarvostuksia.

Tällainen lähestymistapa kiinnittää huomiota kahteen tärkeään seikkaan poliisitoiminnan kansalaisarvioinnissa. Ensiksikin siihen, että kansalaisilla on halua ja kiinnostusta sen kysymyksen suhteen, mikä on poliisin tehtävien tärkeysjärjestys. Toiseksi huomio kiinnittyy siihen, että kansalainen ei ole passiivinen poliisin 'asiakas', jota ainoastaan palvellaan tarvittaessa.

Tässä yhteydessä on tärkeätä huomata myös se, että vaikka poliisin 'pääasiakas' olisi-kin suuri yleisö, on poliisilla monta 'yleisöä'. Siksi asiakaskäsitettä tulisi pikemminkin välttää poliisipalvelujen yhteydessä, kuin käyttää sitä ylikysinkertaistettuna ja differentiomattomana suhtautumismallina poliisipalvelujen tarvitsijoihin.

Asiakaskäsitteen käyttöä hyödyllisempää olisi kiinnittää huomiota kansalaiseen sekä yksilönä että yhteisöjäsenenä. **Aktiivisen kansalaisen** käsite juontaa juurensa Antiikin ajalta, jolloin kansalaisuus liitettiin 'Polikseen', julkiseen valtakuntaan, missä yksilöt keskustelivat ja ratkaisivat julkisia tarkoituksia. (Hill 1994: 9).

Nykyajan yhteiskunnassa kiinnostus on ollut kansalaisuuden sosiaalisissa oikeuksissa, mutta koko ajan on kuitenkin pyritty tajuamaan myös hyvän elämän yhteiskuntaa, sitä kuinka voitaisiin löytää 'yhteiskunnallisen jäsenyyden normatiivinen teoria'. Tarkoituksena on ollut 'civitaksen', alkuperäisen kansalaisuuden palauttaminen, motivaation tarjoaminen julkisiin asioihin sitoutumiselle. (Hill 1994: 11).

Tällaisen aktiivisen kansalaisen on päästävä poliittiseen päätöksentekoon osallistujana, ei yksilöllisenä markkinoiden kuluttajana, eikä ihmisrakkaana vapaaehtoisena. "Päämääränä ei ole passiivinen porvaristo (citizenry), vaan aktiivinen osallistuva yksilö. Motivaatio tällaiseen nousee sekä terveestä itseintressistä että jaetuista arvoista ja yleisestä lojaliteetista". (Hill 1994: 28).

Poliisin tulostavastuun etsimisessä on pitkälti kysymys juuri normatiivisesta yhteiskunnallisesta jäsenyydestä: siitä kuinka kansalaiset motivoituvat kiinnostumaan yhteisistä asioista. Poliisitoiminnan kansalaisarvioinnin kautta ihmisillä on mahdollisuus suoremmin osallistua ja vaikuttaa poliisipolitiikan formulointiin.

Tulostavastuun toteutuminen kansalaisarvioinnin kautta voi usein törmätä asenteellisiin esteisiin. Kuten asiantuntijanäkemyksiin siitä, että kansalaisilla ei voi olla tietoa ja kykyä arvioida julkista toimintaa. Tällainen näkemys perustuu yksinkertaistettuun rooli-ajatteluun, jossa kansalaiset ainoastaan luottavat ja julkiset toimijat toimivat tällä 'luottamusmandaadilla' eettisesti parhaan kykynsä mukaan.

Toisaalta kielteisiä julkisia asenteita viranomaisia kohtaan voidaan vähentää käyttämällä erilaisia kommunikointi- ja osallistumisstrategioita. Berman (1996) puhuu tässä

yhteydessä asioimisesta 'kyynisten' kansalaisten kanssa. Hänen mukaansa kyynisyys ja luottamus hallintoa kohtaan kiinnittyy syvästi hallinto-kansalainen suhteiden johtamiseen. Kyynisyyden vähentämiseksi ja alkuperäisen kansalaisuuden 'civitatiksen' palauttamiseksi kansalaisten täytyy lisätä sitoutuneisuuttaan hallinnon tarkoitukseen. (Berman 1996: 14).

Miten kansalaisten sitoutuneisuutta voidaan lisätä? Yhtenä vastauksena tähän kysymykseen on koko tämän tutkimuksen läpikäyvä teema: odotusten johtaminen. Ongelmallisempaa on, kuinka kansalaisten odotuksia voidaan johtaa yhtäältä siinä tarkoituksessa, että kansalaisten sitoutuneisuus lisääntyisi ja toisaalta siinä mielessä, että viranomaiset paremmin tiedostaisivat ja ottaisivat huomioon kansalaisten odotukset julkista toimintaa kohtaan. Onko suotavaa, että kansalaiset osallistuvat päätöksentekoroolissa poliisipolitiikan muotoiluun?

Yleensä kansalaisten 'sitouttamisella' ymmärretään sitä, että kansalaiset saavat lausua mielipiteensä ja 'avustaa' neuvoillaan julkista valtaa käyttäviä viranomaisia. Tuoko maailmanlaajuinen 'uuden julkisen johtamisen' paradigma muutosta tässä suhteessa. Englannin, Walesin ja Pohjois-Irlannin poliisivoimissa on nähty tässä suhteessa **neljä muotoselementtiä**, jotka murtavat poliisin perinteistä hierarkkista johtamisjärjestelmää kohti eräänlaista 'sopimuspoliisia' (Cope et al. 1996).

Ensiksikin Ison-Britannian poliisivoimissa on sovellettu uusia työehtoja, joissa vanhempia poliisiupseereita nimitetään määräaikaisiin palvelussuhteisiin suorituspohjaisella palkkauksella. Toiseksi paikallisen poliisin ja sitä ohjaavan poliisiviranomaisen välillä tehdään poliisipolitiikan priorisointisopimuksia (contracting over policing priorities). Kolmanneksi poliisin keskushallinnon aloitteet pyrkivät palauttamaan 'julkisen poliisin' tunnistamalla poliisin ydintehtävät erotuksena liitännäistehtävistä (contracting-out of policing functions). Neljänneksi poliisin paineet lisätuloihin ovat johtaneet palveluiden tarjoamiseen muille toimijoille (contracting-in of public policing services). (Cope et al. 1996: 2).

Isossa-Britannissa tällaista uuden julkisen johtamisen mukaista sopimusmallia ei välttämättä pidetä hyvänä. Seurauksena kuitenkin voidaan jo nyt nähdä siirtyminen hierarkkisesta poliisitoiminnan järjestämisestä kohti sopimuspohjaista poliisitoimintaa. Uuden julkisen johtamisen yksi keskeinen periaate tässäkin yhteydessä on poliittisten ohjauspäätösten (steering) erottaminen itse palvelujen tuottamisesta (rowing). Sopimusjohtamisessa ajatuksena on, että mikäli johtajat eivät pysty täyttämään vaatimuksia palvelujen laadusta, he voivat jättää paikkansa (Osborne & Gaebler 1992: 34-35).

Suomenkin poliisin tulosjohtaminen on periaatteellisesti 'sopimisjohtamista', mutta kuitenkin erilaisessa toimintaympäristössä poliisin yhtenäisyyttä ajatellen. Tällä seikalla on suuri merkitys julkisen vastuun toteutumisen kannalta. Kansalaisarvioinnin kannalta erityisen tärkeitä on osallistuminen 'koko' poliisipolitiikan muotoiluun todellisenä päätöksentekijänä, ei vain paikallisten painopisteiden määrittelyyn neuvoantavassa roolissa.

Tässä tutkimuksessa poliisin tulostavastuuta katsotaan laajasta kansalaisnäkökulmasta. Miten se käytännössä toteutetaan? Sen selvittämiseksi on keskityttävä ainakin kahteen kokonaisuuteen.

Ensiksikin tarvitaan poliisitoiminnan institutionaalisen kontekstin tarkempaa hahmottamista. Tähän tehtävään sisältyy sekä poliisin yhteiskunnallisen roolin selvittäminen että poliisin tehtävien luonteen ymmärtäminen. Joudutaan kysymään mitä tarkoitetaan 'lain ja järjestyksen ylläpidolla' sekä miten rikollisuuskysymykseen ylipäänsä suhtaudutaan. Yleisemminkin tavoitteena olevan yhteisöllisen turvallisuuden ja ongelmakeskeisen poliisitoiminnan yhteensovittaminen tuskin on mahdollista ilman kansalaisen ja poliisin yhteisen merkitysmaailman hahmottamista.

Toiseksi tarvitaan omaksutun johtamisstrategian olemuksen ymmärtämistä. Tämä tehtävä johtaa väistämättä poliisin organisaation, auktoriteettijärjestelmän perusteiden selvittämiseen.

LÄHDELUETTELO

- American Bar Association (1973). Standards Relating to the Urban Police Function. Chicago.
- Alderson, John C. (1985). Police and Social Order. Teoksessa Police and Public Order in Europe, toim. Roach, John - Thomanek, Jürgen. Billing & Sons Ltd. Great Britain, 1985.
- Axelrod, R. - Keohane, R.O. (1985). Achieving cooperation under anarchy. World Politics 38, 226-253.
- Barnard, Chester (1958). The Functions of the Executive. Harvard University, Cambridge.
- Barnard, I. - Geerlof, J. (1992). The Police Monitor: Surveying the population for policy planning on behalf of the Dutch police. The Police Journal. July.
- Bayley, David H. (1983). Knowledge of the Police. Teoksessa Punch, Maurice (toim.). Control in the Police Organization. The MIT Press, Cambridge. Massachusetts.
- Becker, Harold K. (1980). Police Systems of Europe: a survey of selected police organizations. Springfield, 1980.
- Benyon, John – Willis, Andrew – Beck, Adrian – Morris, Sheridan (1994). Police Forces in European Union. University of Leicester.
- Berman, Evan (1996). Dealing with Cynical Citizens. Working Paper. The Annual Conference of EGPA. Budapest.
- Bradach, J.L. – Eccles, R.G. (1991). Price, authority and trust: From ideal types to prular forms. In Thomson, G. – Frances, J. – Levacic, R. – Mitchell, J. (ed.), Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life. Sage Publications, Inc.
- Brake, Michael - Hale, Chris (1992). Public Order and Private Lives: the politics of law and order. Great Britain.
- Brown, Karin - Coulter, Philip B. (1993). Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery. Public Administration Review January/February, 50-57.
- Brunsson, Nils (1989). "The Organization of Hypocrisy". Chichester, GB: John Wiley Press.
- Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo (1995). Virkamiesten oikeusasema. Helsinki.
- Butler, A.J.P. (1992). Police Management. Aldershot, Dartmouth, Great Britain.
- Coatman, John (1959). Police. Oxford University Press, 1959.
- Cohen, M.D. - March, J.G. - Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. Administrative science quarterly, 17, 1-25.
- Cook, Brian J. (1992). The Representative Function of Bureaucracy, Public Administration in Constitutive Perspective. Administration & Society. Vol. 23 No. 4. February.
- Cope, Stephen – Savage, Stephen P. – Charman, Sarah (1996). Contracting and the Police Service: from Hierarchy to Contract. Working Paper. The Annual Conference of EGPA. Budapest.

- Day, Patricia - Klein, Rudolf (1987). *Accountabilities Five Public Services*. Tavistock Publications Ltd., London.
- Dror, Yehezkel (1990). *Democratic Reformcraft*. Working Paper. European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Dubhashi, P.R. (1983). *Public Accountability and Ethics in Administration*. Working paper. International Association of Schools and Institutes of Administration. Annual Conference. West Berlin, September 14-17.
- Dunsire, Andrew (1978). *Control in a Bureaucracy*. Martin Robertson & Co. Ltd. Oxford.
- Dunsire, Andrew (1994). *John Major's Citizens' Charter A democratic perspective*. *Hallinnon tutkimus* 2, 91-96.
- El Tayeb, Hassan Abbasher (1995). *Thinking Loudly about: Holding the Public Service Accountable*. Konferenssijulkaisussa Gelase Mutahaba (ed.) "Accountability in Public Service. Who Answers What? When? And How?", International Association of Schools and Institutes of Administration. Annual Conference, Dubai, July 8-12.
- European Group of Public Administration (1994). *Conclusions of the European Group for Public Administration's Study Group on the Quality and Productivity of Public Services: September 1994 Workshop at BadTatzmnsdorf, Austria*.
- Fairchild, Erika S. (1989). *National Culture and Police Organization in Germany and the United States*. *Public Administration Review* September/October, 454-461.
- Fayol, Henri (1923). *The Administrative Theory in the State*, teoksessa Gulick-Urwick: *Papers on the Science of Administration*. New Jersey 1973.
- Fincham, Frank D. - Jaspars, Joseph M. (1980). *Attribution of Responsibility: From Man the Scientist and to Man as Lawyer*. Teoksessa Berkowitz, L (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. 13, 82-139 Academic Press, New York.
- Finer, H. (1978). *Administrative responsibility in democratic government*. In F.E. Rourke (Ed.), *Bureaucratic power in national politics*. Boston: Little, Brown.
- Friedrich, C. J. (1940). *Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility*. Teoksessa *Public Policy*, C. Friedrich (ed.) 3-24. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Fuller, Don - Roffey, Bet (1993). *Improving Public Sector Accountability and Strategic Decision-Making*. *Australian Journal of Public Administration*, vol. 52:2, 149-163.
- Glynn, John J. (1993). *Public Sector Financial Control and Accounting*. Blackwell Publishers, Oxford, UK.
- Greenberg, Jeff (1991). *The Changing Role of Government: Management of Social And Economic Activities; Proceedings of a Commonwealth Roundtable, held in London, 4-7 June, 1991*, Commonwealth Secretariat.
- Gregory, Frank, E.C. (1985). *The British Police System: with Special Reference to Public Order Problems*. Teoksessa, *Police and Public Order in Europe*, toim. Roach, John - Thomanek, Jürgen . Billing & Sons Ltd. Great Britain, 1985.
- Gruber, Judith E. (1987). *Controlling Bureaucracies, Dilemmas in Democratic Governance*. The Regents of the University of California, USA.

- Grönroos, Christian (1989) "Defining Marketing: A Market-Oriented Approach", *European Journal of Marketing*, Vol. 23 Iss: 1, pp.52 - 60
- Gunn, Lewis A. (1987). *Perspectives on Public Management*. Teoksessa Kooiman, Jan - Eliassen, Kjell A. (toim.). *Managing Public Organizations*. Sage Publications, London & Beverly Hills.
- Guthrie, J. - Parker, L. (1990). *Public Sector Management and Challenge of Managerialism*, teoksessa Guthrie - Parker&Shand (toim.) 1990. *The Public Sector: Contemporary Readings in Accounting and Auditing*, Sydney.
- Hakala, Juha (1996). Byrokratian tunnusmerkit jäytävät yliopistoa. *Aamulehti* 1.9.1996.
- Hallinnon tuottavuusopas (1991). Valtiovarainministeriö.
- Hartikainen-Mannermaa-Selin (1994). Poliisibarometri. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 9/94.
- Helsingin Sanomat (1996). "Tuottavuusohjelma löysi sittenkin punaisen langan". Pääkirjoitus 22.1.1996.
- Henderson, G. (Ed.). (1981). *Police Human Relations*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Hill, Dilys M. (1994). *Citizens and Cities. Urban Policy in the 1990s*. New York : Harvester Wheatsheaf, 262 pages.
- Hirschman, Albert O. (1975). *Exit, Voice and Loyalty Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (Mass.) Harvard University Press, cop., 1970, (1975).
- Ikonen, Raimo (1985). Tavoitejohtamisen prosessiteoreettinen analysointi. *Hallinnon tutkimus* 1, 111-119.
- Ingarden, Roman (1972). *Man and Value*. The Catholic University of America Press, Washington, D.C., 1983.
- Jones, T. (1995). *Policing and democracy in the Netherlands*. Policy Studies Institute, London:
- Jordan, Bill (1989). *The Common Good*. Basil Blackwell, New York.
- Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti (1993). Valtiovarainministeriö.
- Julkisen sektorin uudistaminen (1992). Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi. Valtiovarainministeriö.
- Kaikkonen, Viljo (1994). Ihminen, strategia-ajattelu ja laskentatoimi. *Acta Universitatis Tampensis*, ser A vol.420.
- Kenney, John P. - Pursuit, Dan G. - Fuller, Donald E. - Barry, Robert J. (1989). *Police Work with Juvelines and the Administration of Juveline Justice*. Charles C Thomas Publisher, USA.
- Kiehelä, Hannu - Hakonen, Kimmo (1993). Rikostorjunnan perusteet. Poliisin oppikirjasarja 2/1993.
- Kliksberg, Bernardo (1994). The necessary state: a strategic agenda for discussion. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 60 No 2 June, p. 183-196.

- Kooiman, Jan - Vliet, Martijn. (1995). Governance and Public Management. Working Paper. European Group of Public Administration. Annual Conference. Rotterdam, September.
- Koskinen, Seppo - Kulla, Heikki (1995). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Lehto, Eero (1992). Tulosohjaus valtionhallinnossa. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 40, Helsinki.
- Lumijärvi, Ismo (1985). Johtamistyön sisällöstä. Julkishallinnon julkaisusarja N:o 1/1985. Tampereen yliopisto.
- Lumijärvi, Ismo (1989). Tuloksellisuuden arvioiminen julkisessa hallinnossa. Vaasan korkeakoulun julkaisuja, tutkimuksia No 133, Hallintotiede 6.
- Locke, Trevor (1990). New Approaches to Crime on the 1990s, Planning responses to crime. Longman Group United Kingdom.
- Lowe, D.M. (1973). Intentionality and the Method of History. Teoksessa Phenomenology and Social Sciences 2, toim. M. Natanson. Evenston 1973.
- Manning, Peter (1988). Symbolic Communication, Signifying Calls and Police Response. The MIT Press, USA.
- Martikainen, Mikko (1994). Poliisitoimen tehokkuuden arvioiminen: DEA-analyysi poliisipiirien ja yhteistoiminta-alueiden tehokkuudesta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki
- Mastrofski, Stephen (1984). Surveying Clients to Assess Police Performance: Focusing on the Police-Citizen Encounter. Julkaisussa Understanding Police Agency Performance, pp. 111-120. toim. Gordon P. Whitaker, National Institute of Justice, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.
- Metcalfe, Les – Richards, Sue (1987). Improving Public Management. European Institute of Public Administration. Maastricht. SAGA Publications, London.
- Metcalfe, Les (1991). Public Management: From Imitation to Innovation. European Institute of Public Administration. Maastricht.
- Naschold, Frieder (1995). The modernization of the public sector in Europe: A comparative perspective on the Scandinavian experience. Labour Policy Studies 93. Helsinki: Finnish Ministry of Labour.
- Nordholt, Erik - Straver, Ries (1983). The Changing Police. Teoksessa Punch, Maurice (toim.). Control in the Police Organization. The MIT Press, Cambridge. Massachusetts.
- Osborne, D. - Gaebler T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading (Mass.): Addison-Wesley.
- Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English (1974). Toim. A.S. Hornby. Oxford University Press, London.
- Payne, Malcolm (1979). Power, Authority, and Responsibility in Social Services J.W: Arrowsmith Ltd., Bristol.

- Pendlebury, Maurice W. (1989). *Management Accounting in the Public Sector*. The Chartered Institute of Management Accountants, Heinemann Professional Publishing, Great Britain.
- Perry, James L. - Kraemer, Kenneth L. (1983). *Public Management: Public and Private Perspectives*. Mayfield Publishing Co., Palo Alto.
- Pfeffer, Jeffrey (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston: Pittman.
- Pike-projektin loppuraportti (1992). Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu. Sarja A 5/92. Helsinki.
- Pitkänen, Eero (1986). *Tehokkuus ja tuloksellisuus kunnan toiminnassa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4.
- Poister, Theodore H. - Henry, Gary T. (1994). *Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A comparative Perspective*. *Public Administration Review*, March/April, 155-160. 1994, Helsinki.
- Poliisilaki uudistuu (1994). Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu. Helsinki.
- Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1990-94. (1988). Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/88, Helsinki.
- Poliisin tulossuunnitelma 1995-98 (1994). Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 19.4.1994, Helsinki.
- Poliisin vuosikertomus (1995). Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu. Helsinki.
- Punch, Maurice (1983). *Control in the Police Organization*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Quermonne, Jean-Louis - Rouban, Luc (1986). *French Public Administration and Policy Evaluation: The Quest for Accountability*. *Public Administration Review*, September/October, 397-406.
- Reich, Robert (1985). *Public Administration and Public Deliberation. An Interpretative Essay*. *The Yale Law Journal* 94: 1617-41.
- Reiner, Robert (1986). *The Politics of Police*. Brighton Wheatsheaf Books.
- Reuss-Ianni Elizabeth - Ianni Francis A.J. (1983). *Steet Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing*. Teoksessa Punch, Maurice (ed.). *Control in the Police Organization*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Roach, John (1985). *The French Police*. Teoksessa, *Police and Public Order in Europe*, toim. Roach, John - Thomanek, Jürgen. Billing & Sons Ltd. Great Britain, 1985.
- Romzek, Barbara S. - Dubnick, Melvin J. (1987). *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*. *Public Administration Review*, May/June, 227-238.
- Ross, Joel E. (1994). *Total Quality Manegement*. Kogan Page, London.
- Scarman, L. G. (1982). *The Scarman report: The Brixton disorders 10-12 April 1981: report of an inquiry*. Harmondsworth: Penguin.

- Schick, Allen (1990). Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries. *Public Administration Review*, 50:1, 26-33.
- Sinisalo, Kari (1973). Poliisi. Poliisioikeuden perusteet. Forum Oikeustiede -sarja. Tammi. Helsinki.
- Smith, Edward B. (1994). Chester Barnard's Concept of Responsibility. *International Journal of Public Administration*, 17:6, 1157-1174.
- Stivers, Camilla (1990). The Public Agency as Polis, Active Citizenship in the Administrative State. *Administration & Society*, Vol. 22:1, 87-105.
- Summa, Hilikka (1995). Tulosindikaattorit tulohajauksen välineenä. Talouhallinnon teemapäivä 12.12.1995. Valtiovarainministeriö.
- Swiss, James E. (1992). Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public Administration Review*, 52:4, 355-362.
- Takala, Tuomo (1985). Vastuun käsite - yrityksen yhteiskunnallisen vastuun filosofinen perusta. Jyväskylän Yliopisto, Taloustieteen laitos, Working Paper 58.
- Thompson, James D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. McGraw-Hill Book Co., New York.
- Thompson, J.D. – Tuden, A. (1959). Strategies, structures and processes of organizational decision. Teoksessa J.D. Thompson (ed.), *Comparative studies in administration*. Pittsburgh.
- Toren, N. (1974). The structure of social case work and behavioural change, *Journal of Social Policy*, vol 3, pp 341-52.
- Van Maanen, J. (1978) "The Asshole," pp. 221-238. Teoksessa P.K. Manning and J. Van Maanen (Eds.) *Policing: A View from the Street*. Santa Monica, CA: Goodyear.
- Vartola, Juha (1984). Hyvä virkamies hallintotieteellisessä ajattelussa. Teoksessa *Näkemyksiä Teoksessa Näkemyksiä hyvästä virkamiehestä ja virkamiesmoraalista*, VAPK 1984.
- Walker, Samuel (1983). *The Police in America, An Introduction*. McGraw-Hill Book, USA.
- Weber, Max (1922). *Economy and Society*. University of California Press. Los Angeles 1978.
- Whitaker, Ben (1982). *The Police in Society*. Lontoo.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books, Inc., USA.
- Wilenius, Reijo - Oksala, P. - Mehtonen, L. - Juntunen, M. (1976). *Filosofian kysymyksiä. Johdatusta filosofiseen ajatteluun*. Jyväskylä.
- Yarmey, Daniel A. (1990). *Understanding Police and Police Work*, New York University Press.
- Ylä-Anttila, L. (1983). *Organisaatorakenne ja sen selittyminen*. Helsingin Kauppakorkeakoulun julkaisuja B-66.
- Virtanen, Katriina (1979). A Comparison of the Historical Development of Police Organizations in Finland as compared to the other Scandinavian Countries. Teoksessa Knutsson, Johannes - Kühlhorn, Eckart - Reiss, Albert Jr. *Police and the Social Order, Contemporary Research Perspectives*. The National Swedish Council for Crime Prevention, Stockholm.

10.10.1994

ARVOISA VASTAANOTTAJA

Suomen Gallup Oy teki kesäkuussa 1994 puhelinhaastattelun satunnaisesti valituille 556:lle suomalaiselle heidän käsityksistään ja odotuksistaan poliisitoimintaa kohtaan Suomessa. Haastatteluaika yhtä kansalaista kohti oli puoli tuntia. Tässä valtakunnallisessa haastattelussa kansalaisia pyydettiin sanomaan mielipiteensä: (1) poliisin eri tehtävien *tärkeysasteesta*; (2) siitä miten *tyytyväisiä* he yleensä ovat olleet siihen tasoon, jolla poliisi on tehtäviään hoitanut sekä; (3) oma-kohtaisten kokemusten perusteella mielipiteensä siitä, miten tyytyväisiä he olivat siihen *tapaan*, jolla poliisi yksittäistapauksessa tehtäväänsä hoiti. Näiden kolmen pääkysymyksen lisäksi esitettiin joukko haastateltavien näkemyksiä täydentäviä ja selventäviä kysymyksiä: luottamuksesta poliisiin, tietojen saannista, poliisin valtuuksista, rikollisuudesta, maksullisuudesta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäväalueella, eräiden tehtävien ensisijaisuudesta sekä konkreettisista poliisin ja kansalaisen välisistä kohtaamisista.

Puhelinhaastattelulla tehty tiedonhankinta liittyy poliisin tuloksellisuutta ja tulosvastuuta selvittävään tutkimushankkeeseen, jota on tehty tämän vuoden aikana Suomen Akatemian rahoituksella yhteistyössä poliisihallinnon ja Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksen kanssa. Tutkimus valmistuu tämän vuoden loppuun mennessä.

Tutkimuksen empiiristä aineistoa on tarkoitus täydentää siten, että poliisin henkilöstö arvioi, mitä kansalaiset mahdollisesti vastasivat puhelinhaastattelussa heille esitettyihin kysymyksiin. Tällä tavalla voidaan saada lisätietoa siitä, *miten hyvin* poliisin eri tasoilla ja eri henkilöstöryhmissä *tunnustetaan kansalaisten käsityksiä ja odotuksia* poliisitoiminnasta. Vertailutiedot siitä (a) *mitä mieltä kansalaiset itse ovat* ja (b) *mitä mieltä poliisi arvioi kansalaisten olevan* käsitellään tilastotieteellisin menetelmin (faktorianalyysi) ja saatuja tuloksia analysoidaan koko tutkimuksen käsitteellistä viitekehystä vasten.

Tämä kysely osoitetaan poliisin ylijohdon ja lääninjohtojen koko henkilöstölle sekä satunnaisotannalla noin 600:lle henkilölle koko poliisin muusta henkilöstöstä. Otanta on suunniteltu siten, että poliisin kaikki henkilöstöryhmät tulevat edustetuiksi. Kenenkään henkilöllisyys ei tule esille kyselyssä ja tulosten analysoinnissa, vaan tietoja hankitaan organisaatiotasoin, tehtävä- ja henkilöstöryhmittäin, ikä- ja sukupuoliryhmittäin sekä maantieteellisesti alueittain.

Pyydämme, että palauttaisitte kysymyslomakkeen täytettynä oheisessa kirjekuoressa (postimaksu maksettu) **31.10.1994** mennessä. Lisätietoja kyselystä ja koko tutkimuksesta antaa Esa Käyhkö (puhelin 931-2157560/Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos). *Kiitämme jo etukäteen vastauksistanne.*



Seppo Nevala
poliisi johtaja
Sisäasiainministeriö



Pertti Ahonen
professori
Tampereen yliopisto

POLIISIN OMA ARVIOINTI SUOMEN KANSALAISTEN POLIISITOIMINTAAN KOHDISTAMISTA KÄSITYKSISTÄ JA ODOTUKSISTA

KANSALAISILLE ESITETYT KYSYMYKSET (Suomen Gallup Oy:n kesäkuussa 1994 suorittama valtakunnallinen puhelinhaastattelu 566:lle yli 16 -vuotiaalle Suomen kansalaiselle)

1. Aluksi kysyisin mielipidettänne siitä, kuinka hyvin suomalaiset luottavat poliisin toimintaan? Onko luottamus poliisin toimintaan mielestänne: *Arvioi mitä mieltä kansalaiset olivat; ympyröi arvioimasi vaihtoehto.*

- 1 Erittäin hyvä
- 2 Melko hyvä
- 3 Ei kovin hyvä
- 4 Huono
- 5 Ei osaa sanoa

2. Entä tilanne omalla kohdallanne, onko teidän oma luottamuksenne poliisin toimintaan: *Arvioi mitä mieltä kansalaiset olivat; ympyröi arvioimasi vaihtoehto.*

- 1 Erittäin hyvä
- 2 Melko hyvä
- 3 Ei kovin hyvä
- 4 Huono
- 5 Ei osaa sanoa

3. Miten tärkeinä pidätte seuraavia tehtäviä poliisin toiminnassa omassa asuinkunnassanne? *Arvioi miten tärkeinä kansalaiset pitivät poliisin eri tehtäviä; ympyröi kussakin kohdassa 1-20 arvioimasi tärkeysaste 1-4.*

	<i>Olennaisen tärkeä</i>	<i>Tärkeä</i>	<i>Ei kovin tärkeä</i>	<i>Ei lainkaan tärkeä</i>
--	--------------------------	---------------	------------------------	---------------------------

- 1 Yleisöltä tulleisiin hälytyksiin ja ilmoituksiin perustuvien tehtävien hoito

4	3	2	1
---	---	---	---

- 2 Pidätettyjen henkilöiden vartiointi ja huolto

4	3	2	1
---	---	---	---

- 3 Poliisin jalkapartiointi esim. kaduilla

4	3	2	1
---	---	---	---

- 4 Poliisin liikennevalvonta maanteillä

4	3	2	1
---	---	---	---

- 5 Vesiliikenteen valvonta

4	3	2	1
---	---	---	---

- 6 Maastoliikenteen valvonta

4	3	2	1
---	---	---	---

- 7 Tiedottaminen liikennesäännöistä ja liikenneturvallisuuteen liittyvistä asioista

4	3	2	1
---	---	---	---

- 8 Päihtyneiden huostaanotto

4	3	2	1
---	---	---	---

- 9 Väkivaltarikosten selvittäminen

4	3	2	1
---	---	---	---

- 10 Väkivaltarikosten ennaltaehkäisevä työ

4	3	2	1
---	---	---	---

- 11 Nuorisorikollisuutta ennaltaehkäisevä työ

4	3	2	1
---	---	---	---

- 12 Ryöstöjen ja varkauksien selvittäminen

4	3	2	1
---	---	---	---

- 13 Huumausainerikosten selvittäminen

4	3	2	1
---	---	---	---

	<i>Olennaisen tärkeä</i>	<i>Tärkeä</i>	<i>Ei kovin tärkeä</i>	<i>Ei lainkaan tärkeä</i>
14 Huumausainerikollisuutta ennalta estävä tiedotus ja valistus	4	3	2	1
15 Talousrikosten selvittäminen	4	3	2	1
16 Rikosten ennalta ehkäisevä toiminta yleensä, esim. opetustilaisuudet, luennot	4	3	2	1
17 Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta	4	3	2	1
18 Autovarkauksien selvittäminen	4	3	2	1
19 Lupapalvelujen, kuten aselupien, passien, henkilökorttien ja ajokorttien hoitaminen	4	3	2	1
20 Ympäristörikosten torjunta ja tutkinta	4	3	2	1

4. Entä mikä edellä olevista asioista on mielestänne poliisin toiminnassa kaikkein tärkein? *Arvioi mitä poliisin tehtävää kansalaiset pitivät kaikkein tärkeimpänä; kirjoita arvioimasi vaihtoehdon 1-20 numero viereiselle riville.*

Nro _____

5. Miten tyytyväinen olette siihen tasoon, jolla poliisi on seuraavia asioita hoitanut? *Arvioi miten tyytyväisiä kansalaiset olivat alla lueteltuihin poliisin tehtäviin; ympyröi kussakin kohdassa 1-21 arvioimasi tyytyväisyysaste 1-4.*

	<i>Erittäin tyytyv.</i>	<i>Melko tyytyv.</i>	<i>Ei kovin tyytyv.</i>	<i>Ei lainkaan tyytyv.</i>
1 Yleisöltä tullessiin hälytyksiin ja ilmoituksiin perustuvien tehtävien hoito	4	3	2	1
2 Pidätettyjen henkilöiden vartiointi ja huolto	4	3	2	1
3 Poliisin jalkapartiointi esim. kaduilla	4	3	2	1
4 Poliisin liikennevalvonta maanteillä	4	3	2	1
5 Vesiliikenteen valvonta	4	3	2	1
6 Maastoliikenteen valvonta	4	3	2	1
7 Tiedottaminen liikennesäännöistä ja liikenneturvallisuuteen liittyvistä asioista	4	3	2	1
8 Päihtyneiden huostaanotto	4	3	2	1
9 Väkivaltarikosten selvittäminen	4	3	2	1
10 Väkivaltarikosten ennaltaehkäisevä työ	4	3	2	1
11 Nuorisoriikollisuutta ennaltaehkäisevä työ	4	3	2	1
12 Ryöstöjen ja varkauksien selvittäminen	4	3	2	1

	<i>Erittäin tyytyv.</i>	<i>Melko tyytyv.</i>	<i>Ei kovin tyytyv.</i>	<i>Ei lainkaan tyytyv.</i>
13 Huumausainerikosten selvittäminen	4	3	2	1
14 Huumausainerikollisuutta ennalta estävä tiedotus ja valistus	4	3	2	1
15 Talousrikosten selvittäminen	4	3	2	1
16 Rikosten ennalta ehkäisevä toiminta yleensä, esim. opetustilaisuudet, luennot	4	3	2	1
17 Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta	4	3	2	1
18 Autovarkauksien selvittäminen	4	3	2	1
19 Lupapalvelujen, kuten aselupien, passien, henkilökorttien ja ajokorttien hoitaminen	4	3	2	1
20 Ympäristörikosten torjunta ja tutkinta	4	3	2	1
21 Tyytyväisyys poliisiin toimintaan kokonaisuudessaan	4	3	2	1

6. Miten hyvin te mielestänne saatte tietoa poliisin toiminnasta? *Arvioi mitä mieltä kansalaiset olivat; ympyröi arvioimasi vaihtoehto 1-5.*

- 1 Erittäin hyvin
- 2 Melko hyvin
- 3 Ei kovin hyvin
- 4 Huonosti
- 5 Ei osaa sanoa

7. Mistä seuraavista asioista te haluaisitte saada enemmän tietoa? *Arvioi mistä kansalaiset halusivat saada enemmän tietoa; ympyröi arvioimasi vaihtoehdot 1-7; useampi vaihtoehto mahdollista.*

- 1 Selvitettyjen rikosten määrät
- 2 Erilaisten rikosten määriä
- 3 Tietoja siitä, miten rikoksia selvitetään
- 4 Tietoja ja ohjeita, miten voi välttyä joutumasta rikosten uhriksi
- 5 Jostain muusta (*kysyttiin mistä*)
- 6 Ei mistään
- 7 Ei osaa sanoa

8. Ovatko poliisin valtuudet nykyisin mielestänne riittävät vai pitäisikö poliisin valtuuksia lisätä tai vähentää? *Arvioi mitä kansalaiset olivat; ympyröi arvioimasi vaihtoehto 1-4.*

- 1 Valtuuksia pitäisi lisätä, (*kysyttiin mihin*)
- 2 Nykyiset valtuudet riittävät
- 3 Valtuuksia voisi vähentää (*kysyttiin mistä*)
- 4 Ei osaa sanoa

9. Jos ajattelette tavallisen suomalaisen ihmisen moraalia, niin onko houkuttelevuus rikolliseen toimintaan mielestänne: *Arvioi mitä mieltä kansalaiset olivat; ympyröi arvioimasi vaihtoehto 1-5.*

- 1 Erittäin pieni
- 2 Melko pieni
- 3 Melko suuri
- 4 Erittäin suuri
- 5 Ei osaa sanoa

10. Entä onko houkuttelevuus rikolliseen toimintaan mielestänne viimeksi kuluneen kolmen vuoden aikana: *Arvioi mitä mieltä kansalaiset olivat; ympyröi arvioimasi vaihtoehto 1-4.*

- 1 Lisääntynyt
- 2 Pienentynyt
- 3 Pysynyt ennallaan
- 4 Ei osaa sanoa

11. Valtion budjetissa on Poliisitoimeen varattu 2,6 miljardia mk eli 520 mk vuodessa yhtä asukasta kohti. Pitäisikö tätä lisätä vai vähentää vai pitää ennallaan? *Arvioi mitä mieltä kansalaiset olivat; ympyröi arvioimasi vaihtoehto 1-4.*

- 1 Pitäisi lisätä (kysyttiin mihin kohteeseen)
- 2 Pitäisi vähentää (kysyttiin mistä kohteesta)
- 3 Pitää ennallaan
- 4 Ei osaa sanoa

12. Pitäisikö poliisin mielestänne kenttä- ja partiointitoiminnassa kiinnittää enemmän huomiota yksityisen omaisuuden suojeluun vai olisiko erityistä suojelua haluavien ostettava sitä yksityisiltä vartiointiliikkeiltä? *Arvioi mitä mieltä kansalaiset olivat; ympyröi arvioimasi vaihtoehto 1-4.*

- 1 Poliisin pitää kiinnittää entistä enemmän huomiota yksityisen omaisuuden suojeluun
- 2 Pitää kuulua poliisin tehtäviin, mutta erityisestä syystä vartiointia haluavat voisivat ostaa sitä myös itse
- 3 Yksityisen omaisuuden suojelu voisi olla entistä enemmän yksityisten vartiointiliikkeiden tehtävä
- 4 Ei osaa sanoa

13. Pitääkö poliisin mielestänne huolehtia huvi- ym. maksullisten yleisötilaisuuksien järjestyksen valvonnasta vai pitäisikö tilaisuuden järjestäjän huolehtia järjestyksen valvonnasta itse vai pitäisikö poliisin huolehtia järjestyksen pidosta, mutta veloittaa tilaisuuden järjestäjää? *Arvioi mitä mieltä kansalaiset olivat; ympyröi arvioimasi vaihtoehto 1-4.*

- 1 Poliisin pitää huolehtia järjestyksen valvonnasta
- 2 Tilaisuuden järjestäjän pitää itse hoitaa järjestyksen valvonta
- 3 Poliisin pitää hoitaa järjestyksen valvonta, mutta laskuttaa tilaisuuden järjestäjää
- 4 Ei osaa sanoa

14. Mitkä seuraavista asioista ovat teidän mielestänne sellaisia, jotka nimenomaan poliisin pitäisi hoitaa ja mitkä sellaisia, jotka jokin muu viranomainen tai organisaatio voisi hoitaa? *Arvioi mitä mieltä kansalaiset olivat; ympyröi arvioimasi vaihtoehto 1 tai 2.*

	<i>Poliisi</i>	<i>Muu organisaatio</i>
Lakien noudattamisen ja järjestyksen valvonta	1	2
Metsästyksen ja kalastuksen valvonta	1	2
Pelastustoimien johtaminen onnettomuustapauksissa	1	2
Poliittisten ääriryhmien tarkkailu	1	2
Yksityisten ihmisten välisten ristiriitojen ratkaisu	1	2
Liikenneturvallisuustyö	1	2
Liikenteen valvonta	1	2

Poliisi Muu organisaatio

Sellaisten ihmisten auttaminen ja tukeminen, jotka eivät pysty huolehti-
maan itsestään, esim. alkoholistit ja vankilakierteeseen joutuneet

1 2

Maan rajojen vartiointi

1 2

Laittomien maahantunkeutumisten estäminen

1 2

Terroristien hyökkäysten torjunta

1 2

Maahan saapuvien pakolaisten vastaanotto

1 2

Verotuksen, esim. autojen verotarrojen käytön valvonta

1 2

Yksityisten ihmisten omaisuuden vartiointi

1 2

Järjestyksen valvonta yleisillä paikoilla

1 2

Rikollisten toiminnan estäminen

1 2

15. Oletteko te tai kotitaloutenne jäsen ollut tekemisissä poliisin kanssa viimeksi kuluneen 12 kk:n aikana jos-
sakin seuraavista asioista? *Arvioi miten kansalaiset keskimäärin joutuvat tekemisiin poliisin kanssa; ar-
vioi alla olevien kohtien 1-5 prosenttijakauma*

	%
1 Rikoksen kohteena	()
2 Rikoksen todistajana tai silminnäkijänä	()
3 Liikennevalvonnan, liikennerikkomuksen tai onnettomuuden yhteydessä	()
4 Jonkun muun tapauksen yhteydessä (<i>kysyttiin minkä</i>)	()
5 Ei ole ollut poliisin kanssa tekemisissä	()
yhteensä	100

16. Miten tyytyväinen olitte seuraaviin asioihin poliisin toiminnassa? (*jos oli ollut useita kertoja tekemisissä,
kysyttiin viimeisen kerran kokemuksia*). *Arvioi miten tyytyväisiä kansalaiset olivat alla lueteltuihin laatu-
tekijöihin ollessaan tekemisissä poliisin kanssa; ympyröi kussakin kohdassa 1-9 arvioimasi tyytyväisyys-
aste 1-4.*

	<i>Erittäin tyytyv.</i>	<i>Melko tyytyv.</i>	<i>Ei kovin tyytyv.</i>	<i>Ei lainkaan tyytyv.</i>
1 Poliisin suhtautuminen asiaan	4	3	2	1
2 Asioiden käsittelyn nopeus	4	3	2	1
3 Asian ymmärrettäväksi tekeminen	4	3	2	1
4 Toiminnan virheettömyys	4	3	2	1
5 Ammattitaito	4	3	2	1
6 Hienotunteisuus	4	3	2	1
7 Asiakkaan arvostus	4	3	2	1
8 Informaation antaminen	4	3	2	1
9 Puolueettomuus	4	3	2	1

LOPUKSI MUUTAMA ITSEÄSI KOSKEVA TAUSTATIETO VERTAILUA VARTEN:

1. Mihin poliisin organisaatiotasoon kuulut?

- 1 Poliisin ylijohto
- 2 Poliisin lääninjohto
- 3 Poliisin valtakunnallinen yksikkö; johto- ja keskushallintotaso, poliisioppilaitokset
- 4 Poliisin valtakunnallisen yksikön alue-/piiritaso
- 5 Paikallispoliisi

2. Mihin poliisin tulosalueeseen työsi kuuluu?

- 1 Yleinen järjestys ja turvallisuus
- 2 Liikenneturvallisuus
- 3 Rikostorjunta
- 4 Lupapalvelut
- 5 Syyttäjätoimi
- 6 Ulosotto toimi
- 7 Toimintaedellytysten turvaaminen

3. Mihin seuraavaan henkilöstoryhmään kuulut?

- 1 Poliisijohto (yksiköiden päälliköt)
- 2 Poliisipäällystö
- 3 Poliisialipäällystö
- 4 Poliisimiehistö
- 5 Poliisin muu henkilöstö

4. Mihin seuraavista ikäryhmistä kuulut?

- | | |
|---|---------|
| | vuotta |
| 1 | - 25 |
| 2 | 25 - 34 |
| 3 | 35 - 44 |
| 4 | 45 - 54 |
| 5 | 55 - |

5. Sukupuolesi:

- 1 Nainen
- 2 Mies

6. Millä seudulla asut?

- 1 Pääkaupunkiseutu
- 2 Tampere, Turku, Lahti, Oulu
- 3 Muu kaupunki
- 4 Maaseutu

LIITE 2

POLIISIKYSELY: KANSALAISVASTAUSTEN TUNNISTAMINEN

Kansalaisvastaukset puhelinhaastattelussa ja poliisin arvio näistä vastauksista

Suorat jakautumat

	Kansalainen (n=556) %	Poliisin arvio (n=569) %
KYSYMYS 1: Suomalaisten luottamus poliisin toimintaan		
Erittäin hyvä	10	20
Melko hyvä	82	79
Ei kovin hyvä	7	1
Huono	0	0
Ei osaa sanoa	1	0
Yhteensä	100	100
KYSYMYS 2: Oma luottamus poliisin toimintaan		
Erittäin hyvä	27	20
Melko hyvä	65	75
Ei kovin hyvä	7	4
Huono	1	1
Ei osaa sanoa	0	0
Yhteensä	100	100
KYSYMYS 3: Tehtävien tärkeysarvostukset		
Tärkeys: yleisöltä tulleiden hälytystehtävien hoito		
Ei lainkaan tärkeä	0	0
Ei kovin tärkeä	4	0
Tärkeä	54	27
Olennaisen tärkeä	41	73
Ei osaa sanoa	1	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: pidätettyjen henkilöiden vartiointi ja huolto		
Ei lainkaan tärkeä	2	3
Ei kovin tärkeä	9	35
Tärkeä	57	50
Olennaisen tärkeä	29	12
Ei osaa sanoa	3	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: poliisin jalkapartiointi		
Ei lainkaan tärkeä	5	3
Ei kovin tärkeä	22	18
Tärkeä	49	49
Olennaisen tärkeä	23	30
Ei osaa sanoa	1	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: poliisin liikennevalvonta		
Ei lainkaan tärkeä	1	2
Ei kovin tärkeä	12	24
Tärkeä	56	62
Olennaisen tärkeä	30	12
Ei osaa sanoa	0	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: vesiliikenteen valvonta		
Ei lainkaan tärkeä	4	5
Ei kovin tärkeä	19	59
Tärkeä	55	33
Olennaisen tärkeä	19	3
Ei osaa sanoa	3	0
Yhteensä	100	100

	Kansalainen	Poliisi
Tärkeys: maastoliikenteen valvonta		
Ei lainkaan tärkeä	8	24
Ei kovin tärkeä	41	64
Tärkeä	35	11
Olennaisen tärkeä	10	1
Ei osaa sanoa	6	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: tiedottaminen liikennesäännöistä		
Ei lainkaan tärkeä	2	1
Ei kovin tärkeä	14	17
Tärkeä	59	67
Olennaisen tärkeä	25	15
Ei osaa sanoa	0	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: päihtyneiden huostaanotto		
Ei lainkaan tärkeä	3	6
Ei kovin tärkeä	21	57
Tärkeä	60	34
Olennaisen tärkeä	16	3
Ei osaa sanoa	1	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: väkivaltarikosten selvittäminen		
Ei lainkaan tärkeä	0	0
Ei kovin tärkeä	1	0
Tärkeä	31	9
Olennaisen tärkeä	68	91
Ei osaa sanoa	0	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: väkivaltarikosten ennaltaehkäisevä työ		
Ei lainkaan tärkeä	0	0
Ei kovin tärkeä	6	4
Tärkeä	43	58
Olennaisen tärkeä	49	39
Ei osaa sanoa	2	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: nuorisorikollisuutta ennaltaehkäisevä työ		
Ei lainkaan tärkeä	0	0
Ei kovin tärkeä	3	2
Tärkeä	40	55
Olennaisen tärkeä	56	43
Ei osaa sanoa	1	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: ryöstöjen ja varkauksien selvittäminen		
Ei lainkaan tärkeä	0	0
Ei kovin tärkeä	1	0
Tärkeä	44	39
Olennaisen tärkeä	54	60
Ei osaa sanoa	0	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: huumausainerikosten selvittäminen		
Ei lainkaan tärkeä	1	0
Ei kovin tärkeä	2	2
Tärkeä	32	33
Olennaisen tärkeä	65	65
Ei osaa sanoa	1	0

Yhteensä	100	100
	Kansalainen	Poliisi
Tärkeys: huumausainerikollisuutta ennalta estävä tiedotus ja valistus		
Ei lainkaan tärkeä	2	0
Ei kovin tärkeä	6	4
Tärkeä	44	63
Olennaisen tärkeä	47	33
Ei osaa sanoa	0	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: talousrikosten selvittäminen		
Ei lainkaan tärkeä	0	0
Ei kovin tärkeä	8	4
Tärkeä	52	46
Olennaisen tärkeä	39	50
Ei osaa sanoa	1	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: rikosten ennalta ehkäisevä toiminta yleensä		
Ei lainkaan tärkeä	1	1
Ei kovin tärkeä	9	24
Tärkeä	58	66
Olennaisen tärkeä	31	9
Ei osaa sanoa	1	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: järjestäytyneen rikollisuuden torjunta		
Ei lainkaan tärkeä	1	0
Ei kovin tärkeä	4	4
Tärkeä	35	41
Olennaisen tärkeä	61	54
Ei osaa sanoa	0	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: autovarkauksien selvittäminen		
Ei lainkaan tärkeä	0	1
Ei kovin tärkeä	9	11
Tärkeä	61	69
Olennaisen tärkeä	29	19
Ei osaa sanoa	0	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: lupapalvelujen hoitaminen		
Ei lainkaan tärkeä	5	5
Ei kovin tärkeä	31	43
Tärkeä	49	41
Olennaisen tärkeä	14	11
Ei osaa sanoa	1	0
Yhteensä	100	100
Tärkeys: ympäristörikosten torjunta ja tutkinta		
Ei lainkaan tärkeä	3	2
Ei kovin tärkeä	27	45
Tärkeä	52	45
Olennaisen tärkeä	16	8
Ei osaa sanoa	2	0
Yhteensä	100	100
KYSYMYS 4: Poliisin kaikkein tärkein tehtävä		
yleisöltä tulleiden hälytystehtävien hoito	11	34
pidätettyjen henkilöiden vartiointi ja huolto	0	0
poliisin jalkapartiointi	2	2
poliisin liikennevalvonta	4	2
vesiliikenteen valvonta	0	0
maastoliikenteen valvonta	0	0
tiedottaminen liikennesäännöistä	0	0
päihtyneiden huostaanotto	1	0
väkivaltarikosten selvittäminen	16	40

väkivaltarikosten ennaltaehkäisevä työ	4	4
	Kansalainen	Poliisi
nuorisorikollisuutta ennaltaehkäisevä työ	10	1
ryöstöjen ja varkauksien selvittäminen	5	4
huumausainerikosten selvittäminen	11	2
huumausainerikollisuutta ennalta estävä tiedotus ja valistus	6	2
talousrikosten selvittäminen	1	5
rikosten ennalta ehkäisevä toiminta yleensä	7	1
järjestäytyneen rikollisuuden torjunta	13	4
autovarkauksien selvittäminen	0	0
lupapalvelujen hoitaminen	1	0
ympäristörikosten torjunta ja tutkinta	1	0
ei osaa sanoa	8	0
Yhteensä	100	100

KYSYMYKSIÄ 5: Tyytyväisyys tehtävien hoitoon

Tyytyväisyys: yleisöltä tulleiden hälytystehtävien hoito

Ei lainkaan tyytyväinen	1	0
Ei kovin tyytyväinen	17	19
Melko tyytyväinen	65	78
Erittäin tyytyväinen	12	4
Ei osaa sanoa	5	0
Yhteensä	100	100

Tyytyväisyys: pidätettyjen henkilöiden vartiointi ja huolto

Ei lainkaan tyytyväinen	2	1
Ei kovin tyytyväinen	14	14
Melko tyytyväinen	63	77
Erittäin tyytyväinen	8	8
Ei osaa sanoa	12	0
Yhteensä	100	100

Tyytyväisyys: poliisin jalkapartiointi

Ei lainkaan tyytyväinen	12	12
Ei kovin tyytyväinen	35	68
Melko tyytyväinen	40	17
Erittäin tyytyväinen	5	3
Ei osaa sanoa	8	0
Yhteensä	100	100

Tyytyväisyys: poliisin liikennevalvonta

Ei lainkaan tyytyväinen	2	4
Ei kovin tyytyväinen	18	40
Melko tyytyväinen	65	52
Erittäin tyytyväinen	14	4
Ei osaa sanoa	1	0
Yhteensä	100	100

Tyytyväisyys: vesiliikenteen valvonta

Ei lainkaan tyytyväinen	3	3
Ei kovin tyytyväinen	16	34
Melko tyytyväinen	53	61
Erittäin tyytyväinen	7	3
Ei osaa sanoa	21	0
Yhteensä	100	100

Tyytyväisyys: maastoliikenteen valvonta

Ei lainkaan tyytyväinen	4	9
Ei kovin tyytyväinen	15	35
Melko tyytyväinen	49	53
Erittäin tyytyväinen	4	3
Ei osaa sanoa	28	0
Yhteensä	100	100

	Kansalainen	Poliisi
Tyytyväisyys: tiedottaminen liikennesäännöistä		
liikenneturvallisuuteen liittyvistä asioista		
Ei lainkaan tyytyväinen	3	2
Ei kovin tyytyväinen	25	34
Melko tyytyväinen	58	61
Erittäin tyytyväinen	13	3
Ei osaa sanoa	2	0
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: päihtyneiden huostaanotto		
Ei lainkaan tyytyväinen	3	1
Ei kovin tyytyväinen	13	20
Melko tyytyväinen	68	73
Erittäin tyytyväinen	10	5
Ei osaa sanoa	7	0
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: väkivaltarikosten selvittäminen		
Ei lainkaan tyytyväinen	3	0
Ei kovin tyytyväinen	19	16
Melko tyytyväinen	65	63
Erittäin tyytyväinen	9	21
Ei osaa sanoa	4	0
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: väkivaltarikosten ennaltaehkäisevä työ		
Ei lainkaan tyytyväinen	5	3
Ei kovin tyytyväinen	38	46
Melko tyytyväinen	43	49
Erittäin tyytyväinen	3	2
Ei osaa sanoa	11	0
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: nuorisorikollisuutta ennaltaehkäisevä työ		
Ei lainkaan tyytyväinen	6	3
Ei kovin tyytyväinen	39	53
Melko tyytyväinen	44	42
Erittäin tyytyväinen	4	3
Ei osaa sanoa	7	0
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: ryöstöjen ja varkauksien selvittäminen		
Ei lainkaan tyytyväinen	4	4
Ei kovin tyytyväinen	25	38
Melko tyytyväinen	60	53
Erittäin tyytyväinen	7	5
Ei osaa sanoa	4	0
Yhteensä.	100	100
Tyytyväisyys: huumausainerikosten selvittäminen		
Ei lainkaan tyytyväinen	2	1
Ei kovin tyytyväinen	22	27
Melko tyytyväinen	58	66
Erittäin tyytyväinen	7	6
Ei osaa sanoa	11	0
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: huumausainerikollisuutta ennalta estävä tiedotus ja valistus		
Ei lainkaan tyytyväinen	5	3
Ei kovin tyytyväinen	33	40
Melko tyytyväinen	46	54
Erittäin tyytyväinen	8	4
Ei osaa sanoa	8	0
Yhteensä	100	100

	Kansalainen	Poliisi
Tyytyväisyys: talousrikosten selvittäminen		
Ei lainkaan tyytyväinen	16	22
Ei kovin tyytyväinen	37	56
Melko tyytyväinen	38	21
Erittäin tyytyväinen	1	0
Ei osaa sanoa	8	0
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: rikosten ennalta ehkäisevä toiminta yleensä		
Ei lainkaan tyytyväinen	4	3
Ei kovin tyytyväinen	32	37
Melko tyytyväinen	51	58
Erittäin tyytyväinen	6	3
Ei osaa sanoa	8	0
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: järjestäytyneen rikollisuuden torjunta		
Ei lainkaan tyytyväinen	7	5
Ei kovin tyytyväinen	31	49
Melko tyytyväinen	47	44
Erittäin tyytyväinen	3	2
Ei osaa sanoa	13	0
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: autovarkauksien selvittäminen		
Ei lainkaan tyytyväinen	6	13
Ei kovin tyytyväinen	34	55
Melko tyytyväinen	48	30
Erittäin tyytyväinen	4	1
Ei osaa sanoa	7	0
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: lupapalvelujen hoitaminen		
Ei lainkaan tyytyväinen	2	0
Ei kovin tyytyväinen	6	9
Melko tyytyväinen	58	72
Erittäin tyytyväinen	31	19
Ei osaa sanoa	3	0
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: ympäristörikosten torjunta ja tutkinta		
Ei lainkaan tyytyväinen	5	3
Ei kovin tyytyväinen	23	43
Melko tyytyväinen	51	52
Erittäin tyytyväinen	4	2
Ei osaa sanoa	17	0
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys poliisin toimintaan kokonaisuudessaan		
Ei lainkaan tyytyväinen	0	0
Ei kovin tyytyväinen	6	4
Melko tyytyväinen	81	90
Erittäin tyytyväinen	13	5
Ei osaa sanoa	0	0
Yhteensä	100	100
KYSYMYS 6: Miten hyvin saadaan tietoa poliisin toiminnasta		
Erittäin hyvin	8	2
Melko hyvin	50	31
Ei kovin hyvin	35	60
Huonosti	6	7
Ei osaa sanoa	1	0

Yhteensä	100	100
	Kansalainen	Poliisi
KYSYMYS 7: Mistä halutaan lisää tietoa		
Selvitettyjen rikosten määrät	24	9
Erilaisen rikosten määriä	17	6
Tietoja siitä, miten rikoksia selvitetään	34	23
Tietoja siitä miten voi välttää joutumasta rikosten uhriksi	71	54
Jostain muusta	11	5
Ei mistään	3	0
Ei osaa sanoa	3	3
Yhteensä	100	100
KYSYMYS 8: Ovatko valtuudet riittävät		
Valtuuksia pitäisi lisätä	55	48
Nykyiset valtuudet riittävät	42	49
Valtuuksia voisi vähentää	1	2
Ei osaa sanoa	3	1
Yhteensä	100	100
	Kansalainen	Poliisi
KYSYMYS 9: Houkuttelevuus rikolliseen toimintaan		
Erittäin pieni	5	7
Melko pieni	49	55
Melko suuri	40	35
Erittäin suuri	4	2
Ei osaa sanoa	2	2
Yhteensä	100	100
KYSYMYS 10: Muutos houkuttelevuudessa rikolliseen toimintaan		
Lisääntynyt	83	86
Pienentynyt	1	1
Pysynyt ennallaan	14	13
Ei osaa sanoa	2	0
Yhteensä	100	100
KYSYMYS 11: Poliisitoiminnan määrärahataso valtion budjetissa		
Pitäisi lisätä	66	67
Pitäisi vähentää	1	1
Pitää ennallaan	31	31
Ei osaa sanoa	1	1
Yhteensä	100	100
KYSYMYS 12: Yksityisen omaisuuden suojele		
Poliisin pitää kiinnittää entistä enemmän huomiota yksityisen omaisuuden suojeleluun	44	19
Pitää kuulua poliisin tehtäviin, mutta erityisestä syystä vartiointia haluavat voisivat ostaa sitä myös itse	28	71
Entistä enemmän vartiointiliikkeiden tehtävä	25	10
Ei osaa sanoa	3	1
Yhteensä	100	100
KYSYMYS 13: Yleisötilaisuuksien järjestyksen valvonta		
Poliisin pitää huolehtia järjestyksen valvonnasta	10	17
Tilaisuuden järjestäjän pitää itse hoitaa järjestyksen valvonta	56	64
Poliisin pitää hoitaa järjestyksen valvonta, mutta laskuttaa tilaisuuden järjestäjää	31	16
Ei osaa sanoa	3	3
Yhteensä	100	100

	Kansalainen	Poliisi
KYSYMYS 14: Poliisin tai jonkun muun viranomaisen tai organisaation hoidettava asia		
Lakien noudattaminen ja järjestyksen valvonta		
Poliisi	91	100
Muu organisaatio	6	0
Ei osaa sanoa	3	
Yhteensä	100	100
Metsästyksen ja kalastuksen valvonta		
Poliisi	9	18
Muu organisaatio	90	82
Ei osaa sanoa	2	
Yhteensä	100	100
Pelastustoimien johtaminen onnettomuustapauksissa		
Poliisi	50	32
Muu organisaatio	44	68
Ei osaa sanoa	5	
Yhteensä	100	100
Poliittisten ääriyhmien tarkkailu		
Poliisi	52	69
Muu organisaatio	41	31
Ei osaa sanoa	7	
Yhteensä	100	100
Yksityisten ihmisten välisten ristiriitojen ratkaisu		
Poliisi	46	38
Muu organisaatio	47	62
Ei osaa sanoa	7	
Yhteensä	100	100
Liikenneturvallisuustyö		
Poliisi	87	76
Muu organisaatio	47	24
Ei osaa sanoa	2	
Yhteensä	100	100
Liikenteen valvonta		
Poliisi	97	99
Muu organisaatio	3	1
Ei osaa sanoa	0	
Yhteensä	100	100
Sellaisten ihmisten auttaminen ja tukeminen, jotka eivät pysty huolehtimaan itsestään		
Poliisi	7	1
Muu organisaatio	90	99
Ei osaa sanoa	3	
Yhteensä	100	100
Maan rajojen vartiointi		
Poliisi	15	5
Muu organisaatio	84	95
Ei osaa sanoa	2	
Yhteensä	100	100
Laittomien maahantunkeutumisten estäminen		
Poliisi	37	37
Muu organisaatio	59	63
Ei osaa sanoa	4	
Yhteensä	100	100
Terroristen hyökkäysten torjunta		
Poliisi	74	91
Muu organisaatio	22	9
Ei osaa sanoa	3	
Yhteensä	100	100

	Kansalainen	Poliisi
Maahan saapuvien pakolaisten vastaanotto		
Poliisi	16	8
Muu organisaatio	79	92
Ei osaa sanoa	4	
Yhteensä	100	100
Verotuksen, esim. autojen verotarrojen käytön valvonta		
Poliisi	64	29
Muu organisaatio	33	71
Ei osaa sanoa	3	
Yhteensä	100	100
Yksityisten ihmisten omaisuuden vartiointi		
Poliisi	36	28
Muu organisaatio	57	72
Ei osaa sanoa	7	
Yhteensä	100	100
Järjestyksen valvonta yleisillä paikoilla		
Poliisi	83	96
Muu organisaatio	15	4
Ei osaa sanoa	2	
Yhteensä	100	100
Rikollisten toiminnan estäminen		
Poliisi	92	99
Muu organisaatio	5	1
Ei osaa sanoa	3	
Yhteensä	100	100
KYSYMYS 15: Miten kansalaiset joutuvat poliisin kanssa tekemisiin		
		(laskettu keskiarvoista)
Rikoksen kohteena	6	7
Rikoksen todistajana ja silminnäkijänä	4	7
Liikennevalvonnan, liikennetrikomuksen tai onnettomuuden yhteydessä	19	18
Jonkun muun tapauksen yhteydessä	8	10
Ei ole ollut poliisin kanssa tekemisissä	67	58
yhteensä	100	100
KYSYMYS 16: Tyytyväisyys poliisin toimintatapaan		
Tyytyväisyys: poliisin suhtautuminen asiaan		
Ei lainkaan tyytyväinen	6	0
Ei kovin tyytyväinen	13	12
Melko tyytyväinen	39	81
Erittäin tyytyväinen	41	7
Ei osaa sanoa	1	
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: asioiden käsittelyn nopeus		
Ei lainkaan tyytyväinen	8	3
Ei kovin tyytyväinen	7	59
Melko tyytyväinen	41	37
Erittäin tyytyväinen	41	1
Ei osaa sanoa	3	
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: asian ymmärrettäväksi tekeminen		
Ei lainkaan tyytyväinen	3	0
Ei kovin tyytyväinen	8	28
Melko tyytyväinen	38	66
Erittäin tyytyväinen	48	6
Ei osaa sanoa	3	
Yhteensä	100	100

	Kansalainen	Poliisi
Tyytyväisyys: toiminnan virheettömyys		
Ei lainkaan tyytyväinen	3	1
Ei kovin tyytyväinen	13	12
Melko tyytyväinen	38	80
Erittäin tyytyväinen	41	8
Ei osaa sanoa	5	
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: ammattitaito		
Ei lainkaan tyytyväinen	1	0
Ei kovin tyytyväinen	9	2
Melko tyytyväinen	43	75
Erittäin tyytyväinen	44	23
Ei osaa sanoa	2	
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: hienotunteisuus		
Ei lainkaan tyytyväinen	3	0
Ei kovin tyytyväinen	8	39
Melko tyytyväinen	45	55
Erittäin tyytyväinen	39	6
Ei osaa sanoa	4	
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: asiakkaan arvostus		
Ei lainkaan tyytyväinen	3	2
Ei kovin tyytyväinen	13	31
Melko tyytyväinen	46	64
Erittäin tyytyväinen	35	4
Ei osaa sanoa	3	
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: informaation antaminen		
Ei lainkaan tyytyväinen	3	2
Ei kovin tyytyväinen	10	43
Melko tyytyväinen	54	50
Erittäin tyytyväinen	30	4
Ei osaa sanoa	3	
Yhteensä	100	100
Tyytyväisyys: puolueettomuus		
Ei lainkaan tyytyväinen	3	0
Ei kovin tyytyväinen	3	5
Melko tyytyväinen	43	57
Erittäin tyytyväinen	45	38
Yhteensä	100	100

POLIISIKYSELYN VASTAAJIEN TAUSTATIEDOT	Lkm	%
Organisaatiotaso		
Poliisin ylijohdo	51	9
Poliisin lääninjohto	58	10
Poliisin valtakunnallinen yksikkö; johto- ja keskushallintotaso, poliisioppilaitokset	21	4
Poliisin valtakunnallisen yksikön alue-/piiritaso	26	4
Paikallispoliisi	423	73
Yhteensä	579	100
Tulosalue		
Yleinen järjestys ja turvallisuus	226	20
Liikenneturvallisuus	134	12
Rikostorjunta	186	16
Lupapalvelut	151	13
Syyttäjätoimi	137	12
Ulosottotoimi	112	10
Toimintaedellytysten turvaaminen	205	18
Yhteensä	1151	100
Henkilöstöryhmä		
Poliisijohto (yksiköiden päälliköt)	98	17
Poliisipäällystö	167	29
Poliisialipäällystö	64	11
Poliisimiehistö	117	20
Poliisin muu henkilöstö	131	23
Yhteensä	577	100
Ikäryhmä		
Alle 25 vuotta	11	2
25-34 vuotta	90	16
35-44 vuotta	202	35
45-54 vuotta	213	37
Yli 55 vuotta	62	11
Yhteensä	578	100
Sukupuoli		
Nainen	122	21
Mies	456	79
Yhteensä	578	100
Asuinseutu		
Pääkaupunkiseutu	170	29
Tampere, Turku, Lahti, Oulu	62	11
Muu kaupunki	202	35
Maaseutu	145	25
Yhteensä	579	100

PUHELINHAASTATTELUN VASTAAJIEN TAUSTATIEDOT	LKM	%
Aluejakauma		
Helsinki	86	15
Uusimaa	23	4
Etelä-Häme	41	7
Turun ja Porin lääni	77	14
Pohjois-Häme	43	8
Keski-Suomi	39	7
Kymi	51	9
Mikkeli	17	3
Vaasa	48	9
Kuopio	49	9
Oulu	57	10
Lappi	25	4
yhteensä	556	100
Ammattiryhmä		
Maanviljelijä, emäntä	17	3
Työväestö	100	18
Toimihenkilö	134	24
Johtava asema	15	3
Itsenäinen yrittäjä	48	9
Kotiäiti, -isä	13	2
Opiskelija	83	15
Eläkeläinen	127	23
Työtön (yli 1 v. työttömänä)	18	3
Ei halua sanoa	1	0
yhteensä	556	100
Koulutus		
Kansa-, peruskoulu	214	38
Ammattikoulu	99	18
Kauppakoulu, teknillinen koulu tai vastaava	58	10
Ylioppilas	62	11
Opistotasoinen koulutus	61	11
Korkeakoulu	59	11
Ei halua sanoa	3	1
yhteensä	556	100
Tuloluokat		
Alle 50 000	56	10
51-100 000	117	21
101 000-150 000	101	18
151 000-200 000	88	16
201 000-250 000	63	11
251 000-300 000	31	6
301 000-350 000	12	2
yli 350 000	15	3
Ei halua sanoa	73	13
yhteensä	556	100
Sukupuoli		
Nainen	283	51
Mies	273	49
yhteensä	556	100

Aluejakauma

Pääkaupunkiseutu	12
Tampere, Turku, Lahti, Oulu	16
Muut kaupungit	32
Maaseutu	40
yhteensä	100

Ikäjakauma

- 25 vuotta	17,7
26 - 35 vuotta	19,7
36 - 45 vuotta	20,1
46 - 60 vuotta	22,4
61 - vuotta	20,1
yhteensä	100